

UNDERSØKELSE AV

ARBEIDET MED GRUNNERVERV



STAVANGER KOMMUNE
FEBRUAR 2014

INNHold

Denne rapportens målgrupper er kontrollutvalget, ordfører, bystyret, andre folkevalgte, formelt ansvarlige i administrasjonen og utførende fagfolk i administrasjon. Rapporten er et offentlig dokument og skal være tilgjengelig også for media og andre interesserte. Behovene varierer, men her er en leserveiledning med to nivåer for hvor dypt rapporten kan behandles:

1. Innholdsfortegnelsen og sammendraget.
2. Hovedrapporten med innledning, fakta og vurderinger, samt vedlegg

Innhold.....	2
Sammendrag	3
Rapporten	9
1 Innledning	10
2 Faktabeskrivelse og vurderinger	13
2.1 Det juridiske grunnlaget	13
2.2 Reglementer, retningslinjer og fullmakter	21
2.3 Prinsipper - samfunnsmessige behov vs. enkeltindividet og privat eiendomsrett.....	33
2.4 Forholdet mellom rollen som reguleringsmyndighet og rollen som avtalepart	38
2.5 Erstatning ved grunnerverv	41
2.6 Spørsmålet om forskjellsbehandling eller urettferdighet	46
2.7 Mål og resultatoppnåelse i Friområdeprosjektet	49
2.8 Statlige føringer i Friområdeprosjektet - Miljødirektoratets vurderinger	55
2.9 Forholdet til grunneierne - konflikthåndtering.....	59
Vedlegg	65
Vedlegg 1 Metode	66
Vedlegg 2: Oversikt over ekspropriasjonssaker i Friområdeprosjektet.....	70
Vedlegg 3: Oversikt over ekspropriasjonssaker utenom Friområdeprosjektet.....	74
Vedlegg 4: Notat fra Sverre Blandhol	75

SAMMENDRAG

HOVEDBUDSKAP

- ✓ I Stavanger kommune har det vært bred politisk enighet om mål og virkemidler i både overordnede kommuneplaner og detaljerte reguleringsplaner. Dette gjelder også i Friområdeprosjektet. De politiske føringene i dette prosjektet innebærer etablering av en grønnstruktur med kommunen som eier, ved bruk av reguleringsplaner, og ekspropriasjon om nødvendig, og et prisnivå ved erverv basert på nasjonale rettslige prinsipper for fastsettelse av ekspropriasjonerstatninger.
- ✓ Friområdeprosjektet har langt på veg nådd sine mål, det er ervervet 2100 dekar til friområde og etablert 16 500 meter turvei. Nesten hele Stavanger kommunes befolkning har nå tilgang til et turveinett innenfor 500 meter fra sin bolig.
Det er gjennom hele perioden brukt 265 mill. kr til dette prosjektet. Det stilles spørsmål ved om Stavanger kommune i tilstrekkelig grad har lyktes med å synliggjøre eller markedsføre de samfunnsmessige gevinstene ved Friområdeprosjektet for byens innbyggere.
- ✓ Stavanger kommune har, så langt vi kan se, gjennomført de aktuelle prosessene på en formell og juridisk korrekt måte. Kommunen har i det alt vesentlige fått støtte for sin saksbehandling og sine vurderinger hos fylkesmannen og i domstolene.
- ✓ Mange av de berørte grunneierne har opplevd kontakten med Stavanger kommune som ubehagelig og konfliktfylt. Dette henger sammen med den interessekonflikten som ligger i regulering og erverv, en oppfatning av erstatningsnivået som helt urimelig, og en kontakt og kommunikasjon med kommunen som ikke har blitt opplevd som tillitvekkende og konfliktdependende, men tvert imot ført til at konflikten blir eskalerende.

ANBEFALINGER

Vi vil anbefale Stavanger kommune:

- Å vurdere hvordan man kan styrke budskapet om samfunnsmessige gevinster ved Friområdeprosjektet.
- Å vurdere om det i ekspropriasjonssaker er behov for å styrke begrunnelsen for at tiltaket er «mer til gagn enn til skade» (jf. oreigningsloven).
- Å vurdere om det er grunnlag for en politisk gjennomgang av de rettslige prinsipper for fastsettelse av ekspropriasjonerstatninger.
- Å vurdere om man skal utvikle egne retningslinjer for kontakt og kommunikasjon med grunneiere i saker som innebærer grunnerverv, for derigjennom å få en bedre konflikthåndtering i vanskelige saker.

INNLEDNING

Bakgrunnen for denne undersøkelsen er at det i media har vært gjentatte oppslag om grunnerverv og ekspropriasjoner i Stavanger kommune, de fleste av disse knyttet til «Friområdeprosjektet».

Ordføreren har bedt kontrollutvalget v/lederen om en forvaltningsrevisjon. Kontrollutvalget i Stavanger kommune vedtok på møtet 07.06.2013 å gjennomføre en undersøkelse knyttet til kommunens arbeid med grunnerverv og ekspropriasjoner. Kontrollutvalget peker på at formålet med prosjektet er å undersøke kommunens prosesser, saksbehandling og partskommunikasjon forut for vedtak om ekspropriasjon, og tilsvarende oppfølging etter at vedtak er fattet. Det skal undersøkes om prosessene er i tråd med lovmessige, politiske og administrative føringer.

Arbeidet er avgrenset til Friområdeprosjektet, med enkelte henvisninger til annet grunnerverv.

METODE

- Intervjuer av folkevalgte, i administrasjonen, og grunneiere
- Gjennomgang av dokumenter – protokoller, sakspapirer, reguleringsplaner, bl.a. avtaler med grunneiere/rettsdokumenter i ca. 200 saker.
- Dette saksområdet er omfattende og komplisert, ikke minst juridisk. Vi har derfor sett behovet for å knytte til oss ekstern eksperise, bl.a. med en teoretisk gjennomgang og veiledning ved rapportutformingen. Denne er gitt av tidligere førstelagmann i Borgarting lagmannsrett, Nils Erik Lie.

REGLEMENTER, RETNINGSLINJER OG FULLMAKTER

Stavanger kommunes erverv av friområder er underlagt ulike lover og forskrifter, i tillegg til de formelle krav som Stavanger kommune selv har utformet for denne typen saker. Det dreier seg om formelle prosesskrav til utarbeidelse av plan, gjennomføring av grunnerverv og til opparbeidelse og tilrettelegging av ervervet grunn. Alle disse fasene - planlegging, gjennomføring og opparbeidelse - er underlagt omfattende formelle krav og retningslinjer. Vår undersøkelse har her følgende konklusjoner:

- Vår gjennomgang av de tre utvalgte reguleringsplanene viser at kommunen har overholdt de formelle kravene til saksbehandling og kontakt med grunneierne.
- Der det har foreligget klage på planvedtak i Stavanger kommune, har Fylkesmannen stadfestet kommunens vedtak.
- I de tilfeller der retten har gått inn i vurderinger av reguleringsplaners lovlighet og vedtaks gyldighet, har retten gitt Stavanger kommune medhold.
- Fylkesmannen har ikke hatt merknader til kommunens saksbehandling forut for ekspropriasjonsvedtaket, herunder kravet til forhandlinger, og har stadfestet kommunens vedtak.

- Stavanger kommune har overholdt de overordnede formelle kravene til varsling, involvering, forberedelse og gjennomføring av ekspropriasjon, men prosessforløpene er likevel til dels forskjellige i de sakene vi har gjennomgått.
- Den rettslige behandlingen av ekspropriasjonsvedtakene har støttet vedtakenes gyldighet.
- Ut fra intervjuer og dokumenter til politiske utvalg er det vår vurdering at de folkevalgte i all hovedsak har fått tilstrekkelig informasjon om Friområdeprosjektets retning og framdrift. Flertallet har foretatt prinsipielle veivalg i prosjektet, og har vedtatt reguleringsplaner og i noen tilfeller ekspropriasjoner.

PRINSIPPER – SAMFUNNSMESSIGE BEHOV VS. ENKELTINDIVIDET OG PRIVAT EIENDOMSRETT

- Stavanger kommune har gjennom en årrekke brukt kommunalt erverv av grunn som virkemiddel i byutviklingen.
- Statlige myndigheter har stilt klare krav til Stavanger kommune om å etablere «grønne områder» for å få godkjent nye boligbyggingsområder.
- Forståelse eller aksept for kommunalt erverv som virkemiddel kan svekkes ved at man båndlegger større arealer enn det som tas i bruk, og ved at kommunen ikke skjøtter arealene tilstrekkelig.
- Stavanger kommune har gjennom hele Friområdeprosjektet lagt til grunn at kommunen skal overta eiendomsretten til de aktuelle arealene. Det har vært bred politisk støtte for dette standpunktet, selv om et lite mindretall har stemt imot.
- Det stilles spørsmål ved om Stavanger kommune i tilstrekkelig grad har lyktes med å synliggjøre eller markedsføre de samfunnsmessige gevinstene ved Friområdeprosjektet. Vi vil anbefale kommunen å vurdere hvordan man kan få presentert dette budskapet på en sterkere måte enn i dag.

FORHOLDET MELLOM ROLLEN SOM REGULERINGSMYNDIGHET OG ROLLEN SOM AVTALEPART

Norske kommuner er satt til å ivareta både rollen som reguleringsmyndighet og rollen som avtalepart ved gjennomføring, kommunen kan ikke velge eller organisere seg bort fra dette.

I denne situasjonen ligger dilemmaet med å ivareta prinsipielle og overordnede reguleringsbehov på den ene siden, og å finne hensiktsmessige forhandlingsløsninger på den annen side. Konsekvensene kan være at man enten blir så kompromissorientert i reguleringsfasen at man ikke får ivaretatt selve reguleringsbehovet, eller på den andre ytterkanten så prinsipiell at praktisk gjennomføring av planen blir urimelig arbeidsomt og kostnadskrevende.

I Stavanger kommune er det foretatt et organisatorisk skille mellom de to rollene, i hver sin avdeling og med hvert sitt politiske utvalg. På denne måten vil kommunen markere at det er to ulike instanser som ivaretar de to rollene. Avdelingene må nød-

vendigvis samarbeide om problemstillinger i ulike faser, men man ønsker gjennom et slikt skille å bidra til å avdempe uheldige implikasjoner.

Det må altså i en viss utstrekning aksepteres at enkeltinteresser blir tatt hensyn til i reguleringsfasen, og også at det i en etterfølgende forhandlingsfase er akseptabelt å klargjøre at ekspropriasjon er et alternativ. Det vil likevel være rom for å ta hensyn til individuelle ønsker fra den enkelte grunneier, så lenge man holder seg innenfor rammene i reguleringsplanen, og grunnleggende likhetshensyn grunneierne imellom samtidig blir ivaretatt.

ERSTATNING VED GRUNNERVERV

Gjennom prinsippene i ekspropriasjonerstatningsloven og gjeldende rettspraksis er det etablert et nasjonalt erstatningsregime som innebærer:

- Den som blir frækspropriert skal ha full erstatning (Grunnloven § 105).
- Erstatning fastsettes ut fra salgsverdi eller bruksverdi (ekspropriasjonerstatningsloven § 4).
- Gjeldende regulering gir rammene for den påregnelige bruk som skal legges til grunn ved erstatningsfastsettelsen.
- For arealer som er regulert som friområde kan det ikke påregnes tomteverdi.
- Såkalt utjevnet strøkspris (parkprinsippet) kan til vanlig ikke legges til grunn for friområder, men bare for mindre friarealer internt i et utbyggsområde.

I sum fører dette til lave erstatningssummer for friarealer, så lave at de av grunneierne oppfattes som særdeles urimelige.

Stavanger kommune har, så langt vi kan se, forholdt seg til dette utgangspunktet på en juridisk korrekt måte i sine forhandlinger med grunneierne, og kommunens tilbudte erstatningsnivå har i det alt vesentlige fått tilslutning i domstolene.

Hvis Stavanger kommune ønsker å vurdere prisnivået ved erstatninger, må man se på hvilket handlingsrom gjeldende rettslige prinsipper gir, eller hvilke muligheter det er for å legge andre prinsipper til grunn, og ikke minst vurdere konsekvensene av et annet prisnivå.

SPØRSMÅLET OM FORSKJELLSBEHANDLING ELLER URETTFERDIGHET

I de aktuelle sakene framfører mange av grunneierne påstander om urettferdighet og forskjellsbehandling. Disse påstandene er knyttet til:

- Kommunens inngripen i den private eiendomsretten.
Flere av grunneierne har bestridt grunnlaget for ekspropriasjon for sin eiendom, og fremmet dette synspunktet for retten. Så langt vi kan se har kommunen fått medhold i alle rettsaker hvor ekspropriasjonsgrunnlaget er bestridt..

- Kommunens oppgjør for det ervervede eller eksproprieerte arealet. De fleste av de berørte grunneiere er særdeles misfornøyd med det oppgjøret de får. En viktig forklaring her er den enorme prisforskjellen på utbyggingsområder og friområder, som av de berørte oppleves som urettferdig.
- Forskjellige grenser og størrelse for areal for bolig (det «gule feltet» som ikke er regulert til friområde), antall bygninger/boenheter på eiendommen som legges inn i friområdet eller løsninger ved praktisk opparbeidelse.

Kommunens utgangspunkt er likebehandling. Det er ingen skjematisk tilnærming til dette, med for eksempel et gitt antall kvadratmeter til boligareal eller lignende. Likebehandling skal ivaretas ved at man ser hen til hvordan tilsvarende saker har vært behandlet tidligere. Utfordringen på dette området er at ingen saker eller eiendommer er like. Størrelse, plassering, antall bygninger osv. vil variere fra sted til sted.

I klagesaker hos fylkesmannen og saker behandlet i domstolene er det ikke påvist at kommunen har foretatt urimelig forskjellsbehandling.

Med det utgangspunktet som her ligger hos domstolene, er det vår vurdering at vi fra Rogaland Revisjons side i denne undersøkelsen ikke har grunnlag for å fastslå at kommunen har foretatt usaklig forskjellsbehandling eller urimelighet. Dette betyr ikke at vi mener at dette ikke kan ha skjedd, men en slik påstand fra en grunneier må fremmes for retten og få sin vurdering og avgjørelse der.

MÅL OG RESULTATOPPNÅELSE I FRIOMRÅDEPROSJEKTET

- Friområdeprosjektet har vært drevet målbevisst siden 2001 for å sikre Stavangers befolkning tilgang til nødvendige friarealer.
- I prosjektet har man jevnlig rapportert til politisk styringsgruppe, både om prinsipper og detaljspørsmål. Prosjektet har etter vår vurdering hatt tung politisk forankring.
- Det har vært bred politisk enighet om målene i Friområdeprosjektet.
- Det har vært bred politisk enighet om virkemidler, som bruk av reguleringsmyndighet, sikring ved erverv og ekspropriasjon om nødvendig.
- De folkevalgte har understreket at det er ønskelig at man kommer fram til frivillige løsninger.

STATLIGE FØRINGER I FRIOMRÅDEPROSJEKTET – MILJØDIREKTORATETS VURDERINGER

Miljødirektoratet omtaler Stavanger kommunes arbeid med Friområdeprosjektet som forbilledlig, med vekt på tilgjengelige økonomiske ressurser, samt omfang og tempo i sikringsarbeidet.

Miljødirektoratet ga ingen føringer med hensyn til virkemidler, for eksempel eie eller leie, men ga uttrykk for at de syntes Stavanger kommune la seg på et høyt prisnivå ved erstatninger.

FORHOLDET TIL GRUNNEIERNE – KONFLIKTHÅNTERING

Et stort flertall av de grunneierne vi har hatt kontakt med, gir uttrykk for en negativ opplevelse av kontakt og kommunikasjon med Stavanger kommune. Uttrykk som går igjen er maktmisbruk, forskjellsbehandling, arroganse, hardhendt praksis, lite fleksibilitet, enveiskjøring og manglende imøtekommenhet. Disse uttrykkene er ikke unisone. Det er noen få grunneiere som gir uttrykk for et mer positivt og ryddig forhold til kommunen.

Konfliktgrunnlaget vil variere, men etter vår gjennomgang av dokumenter og i intervjuer, er dette hovedinnholdet:

- Reguleringsplanens innhold – behovet for friområder
- Omfanget av ervervet – bare turstier eller hele friarealet
- Ervervsform – eie eller leie
- Erstatningsnivå – først og fremst pris, men også muligheten for erstatningstomter
- Grensene og betingelsene for den delen grunneieren sitter igjen med, og en opplevelse av forskjellsbehandling på dette området.
- Informasjon, kommunikasjon, møtet med kommunen.

Når vi her ser på kommunens muligheter for å håndtere konfliktene, tar vi for gitt at de politiske føringene ligger til grunn: Det skal etableres friområder, det skal erverves for å eie, om nødvendig med ekspropriasjon, og erstatningsnivået skal være i tråd med et etablert nasjonalt erstatningsregime. Det ligger da et grunnlag som allerede i utgangspunktet gir et betydelig konfliktnivå.

Det er likevel vår vurdering at Stavanger kommune kunne ha redusert konfliktnivået i saker om grunnerverv og ekspropriasjoner ved å ha en mer aktiv tilnærming til konfliktutfordringer og konflikthåndtering gjennom hele prosessen.

RAPPORTEN

1 INNLEDNING

BAKGRUNNEN for denne undersøkelsen er at det i media har vært gjentatte oppslag om grunnverv og ekspropriasjoner i Stavanger kommune, de fleste av disse knyttet til «Friområdeprosjektet».

Ordføreren har bedt kontrollutvalget v/lederen om en forvaltningsrevisjon. Kontrollutvalget i Stavanger kommune vedtok på møtet 07.06.2013 å gjennomføre en undersøkelse knyttet til kommunens arbeid med grunnverv og ekspropriasjoner. Kontrollutvalget peker på at formålet med prosjektet er å undersøke kommunens prosesser, saksbehandling og partskommunikasjon forut for vedtak om ekspropriasjon og tilsvarende oppfølging etter at vedtak er fattet. Det skal undersøkes om prosessene er i tråd med lovmessige, politiske eller administrative føringer.

Undersøkelsens PROBLEMSTILLINGER er formulert slik:

- Hvilke reglementer, retningslinjer, saksbehandlingsregler, og lignende finnes for ekspropriasjonssaker i Stavanger kommune? Blir disse reglene fulgt?
- Hvor stor del av sakene ender med klage eller rettsak? Hva er det endelige resultatet i disse sakene?
- Hvordan er fullmakter fordelt politisk og administrativ i ekspropriasjonssaker? Hvordan rapporteres beslutninger fattet etter fullmakt?
- Kommunen har en rolle både som forhandlingspart og som regulerende myndighet i disse sakene. Hvilke konflikter eller uheldige implikasjoner ligger det i å kombinere disse to rollene? Hva blir gjort for eventuelt å motvirke denne rollekonflikten?
- Hvordan sikrer kommunen at prinsippene om likebehandling blir ivaretatt?
- Hvordan opplever berørte grunneiere informasjon, kommunikasjon og kontakt med kommunen?
- Hvilke vurderinger ligger til grunn for kommunens erstatningstilbud til den enkelte grunneier?

Denne undersøkelsen ligger i skjæringspunktet mellom politikk og administrasjon. Vi har i vårt arbeid vært bevisst på at det ikke er vårt oppdrag å vurdere politiske avveininger, prioriteringer eller beslutninger.

METODISK har vi benyttet:

- Intervjuer: ca. 35 i alt:
 - Gruppelederne for de politiske partiene i Stavanger bystyre
 - Forhandlingsutvalget/kommunalutvalget (som er politisk styringsgruppe for Friområdeprosjektet)
 - Rådmannen og aktuelle direktører

- Juridisk sjef, byplansjef, park- og vegsjef (som er administrativ styringsgruppe for Friområdeprosjektet)
- Nåværende og tidligere kommuneadvokat
- Prosjektleder og prosjektmedarbeider i Friområdeprosjektet.
- Kommunens prosessfullmektig og en av grunneiernes prosessfullmektiger.

Grunneiere:

- Dybdeintervju med 20 grunneiere, som representerer 10 eiendommer
 - Intervju/kontakt på telefon med 10 grunneiere, som representerer hver sin eiendom.
- Gjennomgang av dokumenter – bl.a.:
 - Protokoller og saksdokumenter fra bystyre, formannskap, kommunalstyre, forhandlingsutvalg.
 - Avtaler med grunneiere og rettsdokumenter i ca 200 saker/eiendommer i Friområdeprosjektet.
 - Kommuneadvokatens dokumenter om Stavanger kommunes ekspropriasjonssaker utenom Friområdeprosjektet – de ti siste årene.
 - Reguleringsplaner – gått gjennom hele prosessen/dokumentasjonen for tre utvalgte planer.
 - Egen gjennomgang med Miljødirektoratet.
Stavanger kommune v/Friområdeprosjektet har deltatt i et statlig prosjekt i regi av Miljødirektoratet. Direktoratet har gitt en egen vurdering, bl.a. om statlige føringer og en sammenligning med andre kommuner.
 - Ekstern ekspertise.
Vi har i dette prosjektet fått ekstern støtte og veiledning:
 - Tidligere førstelagmann i Borgarting lagmannsrett – Nils Erik Lie – har laget et kapittel om det juridiske fundamentet. Han har også kommentert og veiledet i andre deler i rapporten.
 - Førsteamanuensis ved UiO Sverre Blandhol har spesiell kompetanse på forhandling og konflikthåndtering på dette feltet, og han har utarbeidet et notat til rapporten om dette temaet.

UTVALG/REPRESENTATIVITET

I en undersøkelse som denne med mange berørte og en svært omfattende skriftlig dokumentasjon over flere tiår, er det nødvendig å gjøre et utvalg. Da er det viktig at utvalget er så representativt som mulig for helheten. Vi har gjort dette ved å velge ut alle grunneierne innenfor ett område i Friområdeprosjektet – Tasta/Stokka – som vi vurderer som representativt med tanke på konfliktnivå. Det vil være andre områder med både høyere og lavere konfliktnivå. Det er også viktig å ha kontakt med alle

grunneierne innenfor ett område, fordi vi da får fanget opp alle ulike synspunkter og standpunkter for de som har vært berørt.

I vårt metodiske arbeid er det også viktig å sammenholde informasjon fra de ulike intervjuene med skriftlig informasjon fra dokumenter, slik at disse kildene utfyller hverandre og til sammen danner ett samlet bilde.

Vår samlede vurdering er at metodebruk og kildetilfang har gitt et tilstrekkelig grunnlag til å besvare problemstillingene i undersøkelsen.

En mer detaljert oversikt over metodisk tilnærming finnes i rapportens vedleggsdel.

ANDRE FORHOLD

Utgangspunktet for denne undersøkelsen var alt grunnerverv og alle ekspropriasjoner i Stavanger kommune. Vi har utover i arbeidet sett at det var hensiktsmessig å begrense det til Friområdeprosjektet. Det er her de fleste konfliktsakene finnes, og her får man illustrert de dilemmaene og valgene som kommunen står overfor. Så vil vi noen steder peke på enkelte forskjeller fra Friområdeprosjektet til annet grunnerverv.

Habilitetsspørsmål er blitt vurdert for kontrollutvalgets leder og revisjonsdirektøren, protokollert i kontrollutvalgets møte 10.09.2013.

Rådmannen er orientert om innholdet i denne rapporten før den sendes over til kontrollutvalget.

2 FAKTABESKRIVELSE OG VURDERINGER

2.1 DET JURIDISKE GRUNNLAGET

Dette saksområdet er omfattende og komplisert, ikke minst juridisk. Vi har derfor sett behovet for å få en teoretisk gjennomgang fra kompetent juridisk hold. Tidligere førstetelagsmann i Borgarting lagmannsrett, Nils Erik Lie, har på oppdrag fra Rogaland Revisjon IKS utformet nedenstående notat.

FORVALTNINGSREVISJONSPROSJEKT GRUNNERVERV/ EKSPROPRIASJONER I STAVANGER KOMMUNE

1 Innledning

Jeg viser til avtale av 13. oktober 2013 og skal i det følgende komme med en kort teoretisk innføring i saksområdet, jf. avtalens punkt 1, samt noen andre synspunkter i sakens anledning.

Jeg har forstått det slik at saken først og fremst er knyttet til kommunens grunnerverv i forbindelse med prosjektet "Areal til friområder – turøier – lekeplasser og idrettsformål" - det såkalte "friområdeprosjektet" som formannskapet opprettet i 2001. Jeg har i den forbindelse lest gjennom tilsendt materiale fra Rogaland Revisjon, samt det materiale om prosjektet som befinner seg på kommunens hjemmesider.

Jeg tar utgangspunkt i plan- og bygningsloven (PBL) av 27. juni 2008 nr. 71. Eldre saker er behandlet etter de tilsvarende bestemmelsene i plan- og bygningsloven av 1985. Jeg antar det er unødvendig å vise eksplisitt til disse bestemmelsene. Enkelt sagt kan erverv som dette deles inn i to faser – reguleringsfasen og ervervsfasen.

2 Reguleringsfasen

2.1 Kommuneplanens arealdel

Utgangspunkt er plan- og bygningsloven (PBL) § 11-5 om kommuneplanens arealdel. Bestemmelsen åpner også for utarbeidelse av kommunedelplaner. Rettsvirkningene av arealdelen er omtalt i § 11-6. Den fastsetter fremtidig arealbruk i kommunen, og er bindende for nye tiltak, som ikke må være i strid med planens arealformål. Etter § 11-7 kan det legges inn underformål under de enkelte arealformålene. Kommuneplanen gir ikke ekspropriasjonshjemmel, men berørte eiere av ubebygde eiendommer kan etter

PBL § 15-1 under visse forutsetninger kreve innløsning av areal som er angitt som areal til offentlige friområder. Det er neppe noen aktuell problemstilling her.

2.2 Reguleringsplaner

PBL kapittel 12 omhandler reguleringsplaner. Kapitlet har bestemmelser både om planer som foreslås av planmyndigheten selv, dvs. av kommunen, og om planer som fremmes av andre. Jeg går ut fra at samtlige planer som er aktuelle for friområdeprosjektet, er initiert av kommunen.

Etter § 12-1 skal kommunestyret sørge for at det blir "utarbeidet reguleringsplan for de områder i kommunen hvor dette følger av loven eller av kommuneplanens arealdel, samt der hvor det ellers er behov for å sikre forsvarlig planavklaring og gjennomføring av bygge- og anleggstiltak, flerbruk og vern i forhold til berørte private og offentlige interesser."

Etter samme bestemmelse kreves det reguleringsplan "for gjennomføring av større bygge- og anleggstiltak og andre tiltak som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn". Tiltak som ikke omfattes av disse kriteriene, krever altså ikke reguleringsplan så lenge de er i samsvar med kommuneplanens arealdel.

Etter 12-5 skal reguleringsformål angis i planen. Av aktuelle underformål nevner jeg at "idrettsanlegg" og "uteoppholdsarealer" er nevnt under formålet "bebyggelse og anlegg". "Areal for naturområder, turdrag, friområder og parker" er nevnt under formålet "grønnstruktur", og underformålet "friluftsområder" er nevnt under formålet "landbruks-, natur, og friluftformål samt reindrift, samlet eller hver for seg".

Av saksbehandlingsregler nevner jeg at § 12-8 omhandler "oppstart av reguleringsarbeid". Melding om oppstart av planarbeid skal kunngjøres i minst en avis som er allminnelig lest på stedet, samt elektronisk. Grunneiere, festere og andre rettighetshavere som blir berørt, skal varsles "på hensiktsmessig måte".

Etter § 12-10 skal forslag til plan sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn. Grunneiere, festere og "så vidt mulig" andre rettighetshavere i planområdet samt naboer skal også i denne omgangen varsles "på hensiktsmessig måte", og har da selvfølgelig full anledning til å uttale seg om planforslaget.

Etter § 12-12 vedtas planen av kommunestyret. Det er uttrykkelig sagt i bestemmelsen at det skal fremgå av saksframlegget hvordan innkomne uttalelser til forslaget har vært vurdert, og hvilken betydning disse er tillagt. Kommunestyret må treffe vedtak senest 12 uker etter at planforslaget er ferdigbehandlet

I § 12-12 siste ledd jf. § 1-9 er det uttrykkelig bestemt at endelig planvedtak kan påklages etter forvaltningslovens alminnelige bestemmelser. Klage forutsetter "rettslig klageinteresse", jf. forvaltningsloven § 28. Denne interessen vil i utgangspunktet være til stede hos alle grunneiere og rettighetshavere som blir berørt av planen. Klagefristen er tre uker fra mottatt vedtak. Klageinstans er fylkesmannen.

PBL § 15-2 og § 15-3 har bestemmelser om innløsning, som kan kreves av grunneieren på samme vilkår som ved kommuneplanen, og i tillegg når reguleringen medfører at en eiendom blir ødelagt som byggetomt og heller ikke kan nyttes på annen regningsvarende måte. Jeg antar at heller ikke dette er en aktuell problemstilling.

3 Ekspropriasjon

Etter PBL § 16-2 kan kommunestyret vedta ekspropriasjon til gjennomføring av reguleringsplan. Ekspropriasjonen kan etter § 16-7 omfatte hele eller deler av planområdet. Kompetansen til å fatte vedtak kan delegeres til formannskapet etter kommuneloven § 13. Etter § 16-2 gjelder en 10-årsfrist fra kunngjøringen av planen.

Ekspropriasjon til «frimark, naturpark og anna markestykke der kven det er kan lauga seg eller halda til i friluft» eller til "idrotts plass" kan også gjennomføres etter oreigningsloven av 23. oktober 1959 nr. 3 § 2 første ledd nr. 37 og 38, alternativt til ekspropriasjon etter PBL. Dette alternativet fremstår som lite praktisk, og jeg går ikke inn på det i det følgende.

Saksbehandlingsregler er tatt inn i § 16-2 fjerde ledd. Før vedtaket skal saken skal være best mulig klarlagt, og de som inngrepet er rettet mot, skal ha fått anledning til å uttale seg. Bestemmelsen må suppleres med oreigningsloven § 12 andre ledd, hvorefter "partane kan verta oppmoda om å freista få til en minnelig semje". Paragrafen inneholder også bestemmelser om såkalt allmannavarsel, noe som neppe er aktuelt her. Uttaleretten har altså tredobbel hjemmel. Vi finner overlappende bestemmelser både i PBL og oreigningsloven, som her må suppleres med de generelle bestemmelsene om uttalerett i forvaltningsloven.

Begrensningene i oreigningsloven § 2 andre ledd, hvorefter ekspropriasjon ikke kan besluttes "utan det må reknast med at inngrepet toillaust er til meir gagn enn skade" gjelder tilsvarende ved ekspropriasjon etter PBL. Det kreves ikke kvalifisert interesseovervekt, men regelen gir uttrykk for et klarhetskrav. Det må være utvilsomt at interesseovervekt er til stede.

Ekspropriasjonsvedtak kan treffes selv om planvedtaket er påklaget, med mindre det er besluttet utsatt iverksetting etter forvaltningsloven § 42. Gjennomføring av ekspropriasjonen kan imidlertid ikke skje før planvedtaket er endelig.

Gyldigheten av ekspropriasjonsvedtaket kan gjøres til gjenstand for særskilt sak, eller den kan prøves i forbindelse med ekspropriasjonsskjønnet. Spørsmålet om nødvendig interesseovervekt er til stede vil imidlertid normalt anses som en politisk vurdering som er foretatt i forbindelse med planvedtaket, slik at denne vurderingen ikke kan overprøves av domstolene.

4 Ekspropriasjonsskjønn

PBL har ingen frister for å begjære skjønn etter at ekspropriasjonsvedtak er truffet. Oreigningsloven § 16 fastsetter imidlertid en frist på ett år fra ekspropriasjonsvedtaket. Det er lagt til grunn at denne gjelder tilsvarende ved ekspropriasjon etter PBL.

Skjønnsbegjæring må altså være avsendt til retten innen ett år fra vedtaket. Inntil 1. januar 2013 var adressaten Stavanger skjønnsrett for bygningsaker. Stavanger var en av de tre byene som hadde en slik særskilt skjønnsrett. Disse, som var hjemlet i plan- og bygningsloven av 1985, ble avskaffet da PBL av 2008 trådte i kraft, men ved ikrafttredelsen ble det bestemt at de særskilte skjønnsrettene kunne behandle saker hvor skjønn var begjært senest 1. januar 2013. Etter denne dato går skjønnsbegjæringene til Stavanger tingrett. I begge tilfeller er Gulating lagmannsrett ankedomstol. Jeg går ut fra at den særskilte skjønnsretten behandlet sakene frem til fristutløp, men kjenner ikke detaljene her.

Ellers ser jeg ingen grunn til å kommentere saksbehandlingen i retten nærmere.

5 Generelt om ekspropriasjonserstatning

Det ser ut som om det til dels har vært gjort gjeldende at kommunens tilbud under de forhandlinger som har vært ført, ikke har vært tilfredsstillende. Det er derfor grunn til å si noe helt kort om de hovedprinsippene for erstatningsfastsettelse som får anvendelse i tilfeller som de foreliggende.

Hovedtrekkene er slik:

Utgangspunktet ved all ekspropriasjon er etter grunnloven § 105 at den som blir fraekspropriert eiendom skal ha "full Erstatning".

Etter ekspropriasjonserstatningsloven av 6. april 1984 nr. 17 § 4 skal erstatning for avståelse fastsettes på grunnlag av salgsværdien, hvis ikke bruksværdien er høyere. Salgsværdien fastsettes på grunnlag av påregnelig utnyttelse – "den påreknede utnyttelse som det røyneleg er grunnlag for etter tilhøva på staden".

Her må det skilles mellom boligeiendommer og ubebygde arealer. For boligeiendommene vedkommende er hovedregelen at erstatningen fastsettes på grunnlag av en differansevurdering (Sandefjordprinsippet). Erstatningen fastsettes til differansen mellom

eiendommens omsetningsverdi før og etter avståelsen. Her kan mange faktorer spille inn, blant annet hvilke skjønnsforutsetninger eksproprianten stiller opp. Avgjørelsen er utpreget skjønsmessig. Det er vanskelig å angi noen nærmere retningslinjer her.

For ubebygde arealers vedkommende er gjengangerspørsmålet om det er påregnelig med tomteverdier. Det sentrale spørsmålet blir da hvilken betydning gjeldende regulering har hatt for vurderingen av påregneligheten. Rettstilstanden er greit oppsummert i siste høyesterettsavgjørelse fra Stavanger i denne materien: Norsk Retstidende 2011 side 930 (Per A. Eiane). Utgangspunktet er at gjeldende regulering avgjør hva som er påregnelig bruk. Regulering til grønnstruktur eller LNF vil således som hovedregel utelukke tomteverdier.

Fra hovedregelen er det i rettspraksis gjort to unntak.

Ett unntak gjelder det som er omtalt som interne friområder. Hvis et friområde anses som en del av et utbyggingsområde, i den forstand at det primært skal tilfredsstille behov for beboerne i vedkommende område, verdsettes det på grunnlag av en utjevnet strøkspris, altså en identisk kvadratmeterpris for hele utbyggingsområdet inklusive friområdet. Et illustrerende eksempel er Gulating lagmannsretts overskjønn av 27. februar 2007 som gjaldt familien Molaugs eiendom ved Store Stokkavann i Stavanger. Av et samlet avståelsesareal på 84 daa ble 15 daa ansett som internt friområde for et tilstøtende utbyggingsområde og verdsatt på grunnlag av en utjevnet strøkspris til kr. 950 pr. m², mens de resterende 69 daa ble verdsatt som ubebyggelig til kr. 22 pr. m². Grensen mellom interne og eksterne friarealer var også tema i en høyesterettssak fra det aktuelle området (Retstidende 2006 side 847 – Lundsneset).

Det andre unntaket gjelder det som er omtalt som tilegnelsesreguleringer. Hvis det areal som eksproprieres, er regulert til offentlig bygning eller anlegg, verdsettes arealet på grunnlag av alternativt påregnelig bruk uten hensyn til begrensningene i reguleringsplanen. Unntaket for offentlige anlegg har vært anvendt for trafikkarealer, grav- og urnelunder og idrettsanlegg. En rekke avgjørelser, sist den nevnte høyesterettsdommen i Retstidende 2011 side 930, fastslår imidlertid at reguleringsplanen skal legges til grunn ved ekspropriasjon til friområde. For turveier, som var tema i høyesterettsdommen, og friområder i sin alminnelighet – områder som bare blir båndlagt uten særskilt opparbeidelse – må dette legges til grunn som sikker rettstilstand. Jeg har notert at prosjektet også omfatter "lekeplasser og idrettsformål". En høyesterettsdom i 2009 (Retstidende 2009 side 740 – Seimsmyrane) gjorde unntak fra hovedregelen for et areal med reguleringsformål friområde med underformål idrett. Her dreide det seg imidlertid om et område på 20 daa hvor det skulle anlegges stadion med fotballbane, løpebaner, tribuner tilhørende bygninger. Det ble lagt vekt på betydelige anleggskostnader og på at anlegget ikke var tilgjengelig for allmennheten på samme måte som en turvei, og det ble uttalt at anlegget adskilte seg fra "grasmatter i større friområde, el-

ler...hjelpbebygninger som serveringsstader og toalettanlegg i tilknytning til slike". Hva som er rekkevidden av denne dommen, og hva som er nedre grense for at et idrettsanlegg under hovedreguleringsformål friområde skal omfattes av unntaket, er usikkert.

Et tredje unntak som har vært etablert i rettspraksis gjelder reguleringsplaner som er foreldet og planer hvor det må påregnes dispensasjon, men det er neppe noen aktuell problemstilling i denne saken.

Når reguleringen skal legges til grunn, blir den praktiske konsekvens i de aller fleste tilfeller at man må falle tilbake på bruksverdien, eller rettere omsetningsverdien basert på aktuell bruk. Jeg har notert at denne verdien ble satt til kr. 22 pr. m² i Molaugoverskjønnet i 2007. På nettet fant jeg også et notat i en sak 29/13 fra formannsskapsmøtet 30. april 2013, hvor det orienteres om at Stavanger skjønnsrett for bygningssaker hadde avhjemlet et skjønn hvor areal som var en del av grønnstrukturen var verdsatt til kr. 23 pr. m². Det uttales videre i dette notatet:

Erstatningen på kr 23 pr m² er den verdi disse arealene har i henhold til vederlagslovens bestemmelser og tidligere praksis. Foruten at denne prisen er knyttet til denne friområdestrukturen er det helt tilsvarende for arealene på Lundsneset, Tømmervikstraen, Hålandsvannet og andre saker ved Stokkavannet.

Det ser således ut som om det er etablert et prisnivå på kr 23 pr. m² for områder som skal verdsettes på grunnlag av gjeldende regulering til friområde. Her må det tilføyes at avhengig av aktuell drift hos vedkommende grunneier kan marginal bruksverdi bli høyere, til dels betydelig høyere.

6 Advokatbistand

Det står selvfølgelig grunneierne fritt å benytte seg av advokatbistand i alle faser av denne prosessen. Det interessante spørsmålet er imidlertid i hvilken utstrekning advokatkostnadene skal dekkes av det offentlige.

I reguleringsfasen og i forbindelse med tilretteleggelsen av ekspropriasjonssaken har grunneieren som hovedregel ikke krav på å få dekket egne sakskostnader. Unntak gjelder etter forvaltningsloven § 34 i de tilfellene hvor et vedtak blir endret til gunst for en part. Dette er aktuelt i de tilfelle hvor et planvedtak eller et ekspropriasjonsvedtak blir påklaget etter forvaltningslovens bestemmelser, og klagen blir tatt til følge. Hvis det blir sak om gyldigheten av disse vedtakene, er det tvistelovens vanlige sakskostnadsregler som får anvendelse. Jeg kjenner imidlertid i et hvert fall ett tilfelle hvor kommunen uten å ha plikt til det, har tilbudt seg å dekke grunneiernes advokatkostnader i forbindelse med en komplisert regulerings sak. Dette er selvfølgelig et forhandlings spør-

mål. Det kan dreie seg om et virkemiddel for å få gjennom frivillige avståelser i stedet for ekspropriasjon.

Jeg har også merket meg at det er uttalt i prosjektnotatet at "Kommunen betaler for grunneiernes advokatbistand i slike saker". Det er litt uklart hva det siktes til med "slike saker". Siktes det bare til skjønnssaken, eller siktes det også til all dialog med grunneieren etter – eventuelt også før – ekspropriasjonsvedtaket?

I skjønnssaken plikter eksproprianten – dvs. kommunen – å dekke grunneiernes saks-kostnader etter vanlige regler i skjønnssprosessloven.

7 Forhandlinger

Sett fra kommunens side vil det i saker som dette alltid være ønskelig å oppnå avtaler om avståelse i stedet for å ekspropriere. En ting er forholdet til kostnader og tidsfaktor. Jeg har selv administrert skjønn hvor skjønnskostnadene har oversteget erstatningen til berørte grunneiere. Av politiske årsaker er det selvfølgelig også ønskelig å unngå den toang overfor egne innbyggere som en ekspropriasjon jo innebærer. Jeg har merket meg at kommunedelplan for idrett, fysisk aktivitet og naturopplevelse 2010-2022 (sistert på side 4 i statusrapporten av april 2012) uttaler:

Deler av grønnstrukturen som er eller blir regulert til offentlig friområde skal innløses eller sikres gjennom Prosjekt friområde, primært gjennom forhandling og frivillige avtaler.

Jeg går ikke nærmere inn på dette, ut over også å vise til insitamentet i oreigningsloven § 12, som er nevnt foran.

Det stiller selvfølgelig krav til å skulle forhandle saker som dette på vegne av kommunen, vitende om at resultatet i siste omgang kan bli ekspropriasjon. Dette innebærer at den som forhandler slike saker for kommunen, må kjenne de grunnleggende reglene for verdsettelse ved ekspropriasjon og ha gjort seg opp en begrunnet oppfatning om hva som vil kunne bli resultatet for vedkommende grunneier. Er det tvil, kan nok mye tale for å strekke seg i grunneierens favør. Forhandlingsevnene står selvfølgelig sentralt. Men hvis uenigheten består i prinsipiell og grunnleggende uenighet med store økonomiske implikasjoner, taler nok mye for å få en rettslig avgjørelse.

Jeg nevner som et apropos at Statens Veivesen, som i alle år har vært vår fremste skjønnsskøirent på landsbasis, i løpet av de årene jeg har holdt på, har ervervet en betydelig kompetanse på å forhandle frem minnelige løsninger, slik at antallet skjønnsbegjæringer derfra har vist en sterkt fallende tendens i de siste årene.

Nesodden, 20. oktober 2013

Nils Erik Lie

Vi vil utover i rapporten vise til det juridiske grunnlaget som Lie har gjort rede for.

2.2 REGLEMENTER, RETNINGSLINJER OG FULLMAKTER

Stavanger kommunes erverv av friområder er underlagt ulike lover og forskrifter, i tillegg til de formelle krav som Stavanger kommune selv har utformet for denne typen saker. Det dreier seg om formelle prosesskrav til utarbeidelse av plan, gjennomføring av grunnerv, og til opparbeidelse og tilrettelegging av ervervet grunn. Alle disse fasene - planlegging, gjennomføring og opparbeidelse - er underlagt omfattende formelle krav og retningslinjer.

Formålet her er å undersøke om Stavanger kommune har fulgt gjeldende lover og regler i friområdesakene, og at de politiske og administrative fullmaktene i denne type saker er blitt fulgt i praksis. Senere i rapporten undersøker vi Friområdeprosjektets resultatoppnåelse i lys av de politisk vedtatte målene, samt hvilke erfaringer og opplevelser berørte grunneiere sitter igjen med fra møtet med kommunen.

2.2.1 FASE 1 – PLANLEGGING

Handlingsrommet og retningen til Friområdeprosjektet er avgrenset av planer som ble laget før prosjektets oppstart, og av planer utarbeidet i prosjektets levetid. Generalplanen fra 1965, senere kommuneplaner og *Grønn plan* fra 1991, har alle medvirket til å identifisere, avgrense og påvise framtidige utviklingsbehov i Stavanger kommunes grønnstruktur. I løpet av Friområdeprosjektets levetid, er satsingen på grønnstrukturen bekreftet i Kommuneplan 2010-2025, i kommuneplanrevisjonen 2014-2029 og i Kommunedelplan for idrett, fysisk aktivitet og naturopplevelse 2010-2022. Bakgrunnen er en kommune kjennetegnet ved en tett utbygd by, omkringliggende intensivt drevet landbruk og en grønnstruktur som ligger innimellom. Innbyggerne i Stavanger har disse områdene som rekreasjonstilbud i sitt nærmiljø, mens bruk av de regionale rekreasjonsområdene i for eksempel Sandnes og langs Jærkysten, krever mer reising for Stavangers innbyggere.¹

Enkelte prinsipper er fastslått for utviklingen av grønnstrukturen i Stavanger: Alle innbyggere skal ha tilgang til sammenhengende turveinett innenfor 500 meter fra boligen, og «De deler av grønnstrukturen som er eller blir regulert til offentlig friområde skal innløses eller sikres gjennom Prosjekt friområde primært gjennom forhandling og frivillige avtaler».² Det er også fastslått norm for størrelsen på turområdene, der minste størrelse skal være 20 mål, bredden på delområder skal være minst 40 meter, og minste lengde på turveier skal være tre kilometer.

Friområdeprosjektets oppgave har vært å følge opp kommuneplanen, eventuelle temaplaner og reguleringsplanenes plankart og bestemmelser. I statusrapporten fra

¹ Grensene for de regionale rekreasjons- og grøntområdene har ligget fast i en årrekke, jf. siste fylkesdelplan for Jæren, *Regionalplan for Jæren 2013-2040*. I denne inngår blant annet grøntområdene rundt Store og Lille Stokkavatnene, Hålandsvatnet og Lundsneset som alle er del av den overordnede grønnstrukturen i Stavanger.

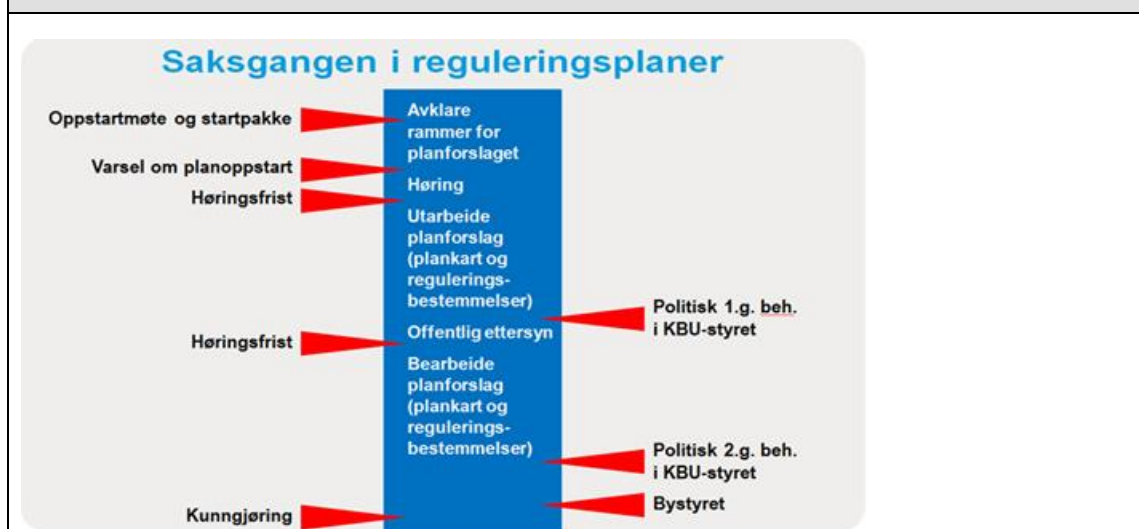
² jf. bystyrets vedtak 21.09.2009 av Kommunedelplanen for idrett, fysisk aktivitet og naturopplevelse 2010-2022.

Friområdeprosjektet i 2002 ble det pekt på at det bare unntaksvis forelå planer nyere enn ti år. Denne første rapporten pekte også på at...

«... det ofte er vanskelig å komme fram til frivillige avtaler uten at det finnes en reguleringsplan. (...) Ved å ha et ekspropriasjonsgrunnlag er det ofte mulig å komme fram til minnelige planer. Å ha en reguleringsplan utelukker ikke at det kan forhandles både om arealutstrekning og fysiske tiltak, men rammene for begge parter er klarere. Det synes å være en forutsetning for gjennomføring av den vedtatte grønnstrukturen at regulering kan gjennomføres der dette er nødvendig.»

Plan- og bygningsloven (pbl), med forskrifter, har bestemmelser for når reguleringsplan skal utarbeides og hvordan den skal utarbeides.³ Disse omfatter varslingsplikt ved oppstart, høring av forslag til reguleringsplan og offentlig ettersyn, vedtak av plan og adgang til å påklage planvedtak. Stavanger kommune har utarbeidet en håndbok i plansaker (datert 20.01.2011), som inneholder bystyrets delegasjon av myndighet etter plan- og bygningsloven (2008), og formelle krav til saksgangen i arbeidet med reguleringsplaner (se figur 1).⁴

Figur 2.1 Kommunens prosedyrer ved utarbeidelser av reguleringsplaner



Våre vurderinger

Gyldig fastsettelse av reguleringsplanenes formål og etterlevelse av formelle krav til planutarbeidelsen, er sentrale premisser for at planen skal gjøres gjeldende.

Vi har gjort følgende undersøkelser for å sjekke om Stavanger kommune har fulgt formalkravene til utarbeidelse av denne typen planer:

³ Både pbl fra 1985 og 2008 er brukt som plangrunnlag for reguleringsplanene alt etter tidspunkt for oppstart.

⁴ Figuren inngår i Stavangers håndbok for plansaker og tar for seg saksgangen i de tilfeller private aktører tar initiativ til å utarbeide en reguleringsplan. Den viser imidlertid også hovedtrekkene i en ordinær reguleringssak.

- Gått gjennom alle klagesaker hos Fylkesmannen i Rogaland i reguleringsplaner som forelå ved Friområdeprosjektets oppstart, eller som senere er blitt utarbeidet.
- Foretatt en kontroll av tre sentrale reguleringsplaner i Friområdeprosjektet, plan 1417 - Strandsonen Tømmervika/Lundsvågen, plan 1673 - Lundsneset og plan 1766 - Stokka/Tasta, for å sjekke at formelle krav til saksbehandling og kontakt med grunneierne er ivaretatt.
- Gått gjennom alle de rettssakene der gyldigheten og lovligheten til vedtatt reguleringsplan er blitt tatt opp til rettslig behandling.

Disse undersøkelsene kan sammenfattes i følgende vurderinger og konklusjoner:

- **Der det har foreligget klage på planvedtak i Stavanger kommune, har Fylkesmannen stadfestet kommunens vedtak.** Klagene har dels gått på forhold som kommunens begrunnelse for valg av planløsning, formelle saksbehandlingsfeil og feil i fastsettelsen av formålet med planen, til spesifikke anmerkninger fra berørte grunneiere til den interesseavveining kommunen har gjort i enkeltsaker. I noen saker, som i Fylkesmannens behandling av klage på vedtatt plan for strandsonen fra Boganesstraen til Frøystad gård (plan 1811), har berørte grunneiere påklaget en rekke forhold.⁵ Fylkesmannen har imidlertid ikke i sin gjennomgang i denne saken, eller i andre saker der planer er påklaget, kunnet påvise avvik mellom plan- og bygningslovens bestemmelser og kommunens saksbehandling eller for øvrig hatt merknader til kommunens interesseavveining og vedtak i disse sakene.
- **Vår gjennomgang av de tre utvalgte reguleringsplanene viser at kommunen har overholdt de formelle kravene til saksbehandling og kontakt med grunneierne.**⁶ Alle de tre planene har vært gjenstand for omfattende behandling i kommunen fra planoppstart til endelig klagebehandling hos Fylkesmannen. Berørte grunneiere er formelt blitt involvert i planprosessen ved oppstart (høringsinnspill), ved høring av forslag til plan lagt ut til offentlig ettersyn og ved klagerett med hensyn til vedtatt plan. Alle de tre planene resulterte i en rekke henvendelser og merknader til planenes innhold og bestemmelser, og alle ble gjenstand for justeringer i forbindelse med interesseavveiningen mellom berørte grunneieres interesser og hensynet til allmennheten. Det gjelder blant annet trasévalg for turveier og muligheter for å regulere innnaust/brygger/nye tomter eller utvidelse av eksisterende tomter. I noen tilfeller har politikerne foreslått justeringer som staten ved Fylkesmannen ikke har kunnet akseptere. I de tilfeller har Fylkesmannen fremmet innsigelse. Et eksempel er Stavanger bystyres vedtak av reguleringsplan 1417 - strandsonen

⁵ Klagen omfattet blant annet hvorvidt Fylkesmannens innsigelse til bystyrets vedtak av planen 01.11.2010 var gyldig, innholdet i vedtatt plan, klagers anførsler om naturmangfold/naturvern, bevaringsverdige boliger og hager som ville bli berørt, prisfall på berørte eiendommer og anførsler om ulemper som følge av valgte turveitraseer. Fylkesmannen i Vest-Agder (settefylkesmann) ga ikke medhold til klagen.

⁶ Disse formelle kravene omfatter blant annet varsel ved planoppstart, høringsadgang og frister for merknader, prosedyre for politisk behandling, utlegging av plan for offentlig ettersyn og klageadgang.

fra Tømmervika til Lundsvågen småbåthavn. I vedtaket ønsket flertallet at det skulle innreguleres to nye boligtomter på gnr. 5, bnr. 819 og 820. Kommunen iverksatte reguleringsprosess for de to tomtene med forslag til ny reguleringsplan 1751. Fylkesmannen reiste imidlertid innsigelse til at det ble innregulert nye tomter i det som var regulert til friområde i plan 1417, jf. drøftingsmøte mellom Stavanger kommune og Fylkesmannen 03.04.2000. Senere ble det truffet et flertallsvedtak i formannskapet om å trekke forslaget om ny reguleringsplan som følge av Fylkesmannens innsigelse.

- **I de tilfeller der retten har gått inn i vurderinger av reguleringsplaners lovlig- lighet og vedtaksgyldighet, har retten gitt Stavanger kommune medhold.** I flere av sakene i Stavanger skjønnsrett og i ankesaker til Gulating lagmannsrett, er det tatt opp om formålet med planen er riktig (jf. distinksjonen «fri-luftsområde» vs. «friområde»). Dette punktet har særlig vært framme i saker der det har vært snakk om omfattende grunnerverv (Lundsneset og Stokka/Tasta). Verken i dette spørsmålet om formål, eller i andre ankepunkter mot planenes innhold og utarbeidelse, er det gitt rettslig støtte til påstanden om at vedtatte reguleringsplaner er ulovlige.

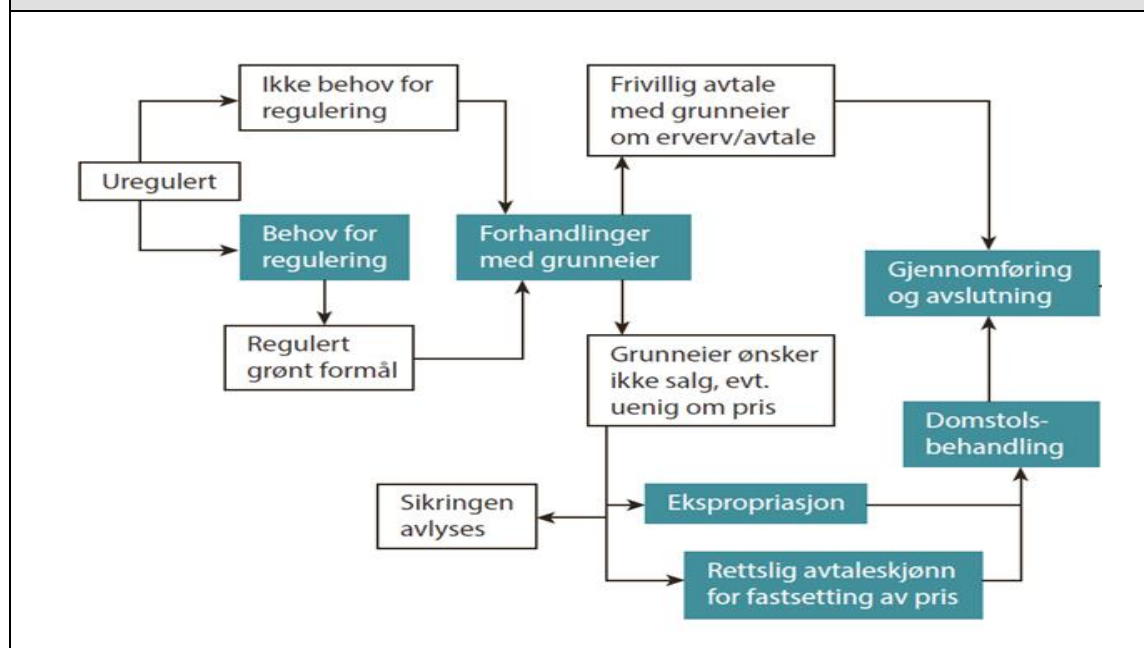
2.2.2 FASE 2 – ERVERV GJENNOM AVTALE/EKSPROPRIASJON

Prinsipielt er det to måter kommunen kan styrke sine rettigheter over friarealer, enten disse er regulert i gjeldende reguleringsplan eller ikke. Den ene måten er å erverve privat grunn gjennom avtale eller ekspropriasjon, der sistnevnte krever gyldig reguleringsplan. Den andre måten er ved å inngå avtale med grunneierne om bruksrettigheter.⁷ Figur 2 nedenfor viser hvilke valg kommunen står overfor om den vil erverve eller leie privat grunn.

Plan- og bygningsloven inneholder relativt detaljerte krav til når og hvordan en reguleringsplan skal utarbeides (jf. pbl. 2008, kap. 12). Forhandlingene med grunneierne er ikke på samme måte lov- eller forskriftsregulert, og Stavanger kommune henviser primært til etablert praksis når det gjelder gjennomføringen av forhandlinger. Den formelle føringen for innledende forhandlinger er den regulering som ligger i gjeldende reguleringsplan. Ender saken med ekspropriasjon, må kommunen følge ulike formelle krav til prosess.⁸ Her inngår plan- og bygningslovens bestemmelser om for-eldelsesfrister, varsling og saksbehandling, og kravet om å innlede forhandlinger nedfelt i oreigningslovens bestemmelser.

⁷ Servituttavtale som er tinglyst avtale med grunneier som sikrer kommunen bruksrettigheter, og som begrenser eiers rådighetsmuligheter.

⁸ Kapittel 16 i plan- og bygningsloven av 2008 fastsetter ulike krav til gjennomføring av ekspropriasjon.

Figur 2.2 Sikring av friarealer gjennom erverv (kjøp/ekspropriasjon) eller leie

Foreldelsesfristen for reguleringsplaner betyr at eventuell ekspropriasjon må være gjennomført innen ti år. Flertallet av reguleringsplanene som definerer Friområdeprosjektets oppgave, er vedtatt politisk etter prosjektets oppstart i 2001. Unntak er plan for framføring av turvei på Karistø, mellom Tømmervika og Lunds vågen (plan 1417) og for friområdet på Lundsneset (plan 1673). Plan 1766 for Stokka/Tasta ble stadfestet 12.11.2001 kort tid etter oppstarten av prosjektet i april 2001. Nyregulering er foretatt i forbindelse med turvei langs dobbeltsporet og plan 1811 Gauselstranda. Flertallet av grunnervervene har skjedd ut fra reguleringsplan. Vesentlige unntak er ervervene for framføring av turvei langs Hålandsvatnet og for flere av strekkene langs Hafrsfjord.

Ved Friområdeprosjektets oppstart i 2001 ble det foretatt et strategisk valg av metode i sikringsarbeidet: Erverv av privat grunn skulle skje gjennom avtale eller ekspropriasjon, framfor å inngå avtale om varig bruksrett. Denne linjen er senere bekreftet, blant annet i formannskapetets flertallsvedtak 15.11.2007 der valg av sikringsform stod på dagsordenen.⁹ Kommunens argumenter for oppkjøp (eller ekspropriasjon) har vært knyttet til gjennomføringseffektivitet, mer fleksibel bruk av arealene, at det er rimeligere enn å leie, samt at kommunen unngår senere forhandlinger om endringer i inngåtte avtaler.

⁹ Det er klare fylkesvis forskjeller med hensyn til valg av metode for sikring av arealer til friluftsmål (jf. Nasjonal handlingsplan for statlig sikring og tilrettelegging av friluftsområder 2013). Rogaland har i likhet med Hordaland en høy andel friområder som er eid av kommuner eller staten, mens Vest-Agder og Aust-Agder har en langt høyere andel offentlig sikrede friområder som er i privat eie.

Alle saker har i Friområdeprosjektet startet med varsling til berørte grunneiere, inneholdende et tilbud om forhandlinger og et utkast til avtale. Hva som deretter har skjedd, varierer stort, fra omfattende møteaktivitet og brevveksling til noen få møter før avtale er inngått. Det varierer også i betydelig grad når grunneiere er blitt varslet om gjennomføringen av erverv. Noen har fått varsel kort tid etter vedtak av reguleringsplan, i andre tilfeller ligger tidspunktet langt nærmere foreldelsesfristen for reguleringsplanen.

Tabell 2.1 viser antall grunneiere som er berørt av Friområdeprosjektet etter 2001, antall saker der det er inngått avtale, og hvor mange saker som har endt med rettslig skjønn. I flertallet av sakene er det inngått avtaler på et eller annet trinn i prosessen. I 31 saker er det foretatt en rettslig vurdering i skjønnsretten, eventuelt også i høyere rettsinstanser. Tabellen viser også at arbeidet med å inngå avtaler ofte har strukket seg over mange år.

To kommentarer bør knyttes til tabellen. Grunnervervene ved Karistø er ikke tatt med i tabellen, siden grunnervervene ble foretatt før Friområdeprosjektets oppstart i 2001. I denne saken ble 47 grunneiere berørt av framføringen av den planlagte turveien, 20 inngikk avtaler mens 27 grunneiere fikk ekspropriert deler av sin eiendom (fattet i ett felles vedtak i formannskapet 20.06.1996).¹⁰ I tabellen opererer vi med antall *grunneiere* for å få fram antall avtaler og skjønnsbeslutninger. Antallet ervervede *eiendommer* er høyere i og med at en og samme grunneier kan være eier av flere eiendommer. I kommunens statusrapport 2014 opereres det med rundt 200 eiendommer, inklusive eiendommene på Karistø.

Tabell 2.1. Oversikt over antall avtaler og saker der det er foretatt rettslige vurderinger				
Områder kategori A	Grunneiere	Avtaler	Skjønn	Tidsrom avtaleinngåelser
Boganesstraen/ Frøystad gård - delstrekk B	10	0	0	Ekspropriasjon varslet 2013
Hestnes	18	18	6	2001-2011
Lundsneset	11	10	8	2002-2011
Tømmervika	18	15	5	2003-2008
Boganes	15	14	4	2008-2012
Hafrsfjord (Madlastua/ Skytebanen)	7	7	0	2005-2013
Hålandsvatnet	19	18	1	2002-2005
Stokka/Tasta	15	14	5	2002-2012
Dobbeltsporet	15	13	2	2006-2010
Sum	128	109	31	

¹⁰ Fem av grunneierne som fikk ekspropriert deler av sin eiendom inngikk siden avtale med kommunen.

Etter Friområdeprosjektets oppstart har 19 saker endt med ekspropriasjonsvedtak i formannskapet (jf. vedlegg med oversikt over alle ekspropriasjonsvedtak etter 2001).¹¹

Et stort flertall av ekspropriasjonsvedtakene er blitt påklaget til Fylkesmannen etter at formannskapet har opprettholdt sitt vedtak. Sakene er også blitt behandlet i skjønnsretten, og for en del sakers del også i høyere rettsinstanser. Ti grunneiere har etter ekspropriasjonsvedtaket inngått avtale med kommunen, i noen tilfeller mens saken ble behandlet i skjønnsretten. Det er dermed et lavere antall saker hvor grunnervet utelukkende er knyttet til formannskapets ekspropriasjonsvedtak.¹²

Varsel om ekspropriasjon har blitt sendt til noen flere grunneiere enn til de som har endt med ekspropriasjon. I alt har vi funnet fem slike varsel, som i stedet for ekspropriasjonsvedtak, har endt med avtale mellom grunneier og kommunen.

Våre vurderinger

Som nevnt innledningsvis, er vi her opptatt av om Stavanger kommune har overholdt formalkrav i gjennomføringsfasen (fase 2). Formalkravene omfatter de lover og regler som gjelder på saksfeltet, og eventuelle reglementer Stavanger kommune selv har laget.

Vi har gjort følgende undersøkelser:

- Gått gjennom alle klager på ekspropriasjonsvedtak som Fylkesmannen har behandlet.
- Undersøkt særskilt de fem ekspropriasjonsvedtakene som er fattet i Stokka/Tasta-området.
- Undersøkt rettens vurderinger av vedtakenes gyldighet i de tilfeller der skjønnsretten eller andre rettsinstanser har foretatt slik vurdering.

Disse undersøkelsene kan sammenfattes i følgende konklusjoner:

- **Fylkesmannen har ikke hatt merknader til kommunens saksbehandling forut for ekspropriasjonsvedtaket, herunder kravet til forhandlinger, og har stadfestet kommunens vedtak** (jf. vedlegg med oversikt over ekspropriasjonsvedtakene). 15 av de 19 ekspropriasjonsvedtakene er blitt påklaget til Fylkesmannen. To ble siden trukket. Fylkesmannen har ikke hatt merknader

¹¹ Oversikten over ekspropriasjonsvedtak inneholder ikke vedtak gjort i Karistø-saken fordi dette ekspropriasjonsvedtaket ble gjort før Friområdeprosjektet ble startet opp. I formannskapets vedtak 20.06.1996 fikk 27 grunneiere ekspropriert deler av eiendommen for å gi plass til framføring av turvei. Antallet ekspropriasjonsvedtak blir nødvendigvis høyere om disse 27 sakene legges til de 19 som er vist i vedlegg.

¹² I flere saker er avtaler inngått underveis i prosessen, også etter at ekspropriasjonsvedtak er fattet og mens saken er behandlet i skjønnsretten. Et eksempel er Lundsneset hvor ekspropriasjon ble den endelige løsningen for bare én eiendom. Øvrige avtaler ble løst enten ved avtale eller en kombinasjon mellom avtale og skjønnet gjelder erstatningen.

til klagehåndtering, kommunens tolkning av plan- og bygningslovens bestemmelser eller til vedtakets gyldighet.

- **Stavanger kommune har overholdt de overordnede formelle kravene til varsling, involvering, forberedelse og gjennomføring av ekspropriasjon, men prosessforløpene er likevel til dels forskjellige i de sakene vi har gjennomgått.** De fem ekspropriasjonssakene i Stokka/Tasta-området varierer noe når det gjelder omfanget av kontakt med berørte grunneiere og hvor lenge saken har versert. I noen av sakene har konflikten i saken direkte sammenheng med uenighet i selve planvedtaket. I andre saker synes det å ha vært relativt stor enighet mellom grunneierne og kommunen om reguleringsplanen, men der gjennomføringen av planen har endt med høyt konfliktnivå, stopp i forhandlingene og gjennomføring av ekspropriasjon. I ett tilfelle, i Henning Stokke-saken, ble utfallet en leieavtale med kommunen, mens de øvrige endte med kommunal overtakelse av store deler av eiendommene. Til sist varierer det hvor lang tid det har gått etter vedtak av reguleringsplanen, når grunneier er blitt varslet om kommunens ønske om erverv.
- **Den rettslige behandlingen av ekspropriasjonsvedtakene har støttet vedtakenes gyldighet.** I bortimot alle ekspropriasjonssakene er det blitt påstått ugyldighet. Det omfatter ekspropriasjonsvedtakene, og også i mange tilfeller planvedtaket som har ligget til grunn for ekspropriasjonsvedtaket. Den rettslige behandlingen av disse skjønnene har ikke gitt grunneierne medhold. Det gjelder også de to tilfellene (Lundsneset og Karistø) hvor ekspropriasjonssakene ble behandlet i Høyesterett.

Sammenfattet har Friområdeprosjektet inngått avtaler i et flertall av sakene, mens antallet ekspropriasjonsvedtak er relativt lavt, særlig om vi tar hensyn til at det i flere saker er inngått avtale etter ekspropriasjonsvedtaket. Disse observasjonene er i tråd med bystyrets vedtak 21.09.2009 om fortrinnsvis å satse på forhandlinger og inngåelse av avtaler. Fylkesmannen og rettslig behandling har bekreftet ekspropriasjonsvedtakenes lovlighet. Vår vurdering er dermed at kommunen har overholdt gjeldende formalkrav.

Formalkravene er relativt generelle. Kommunens praksis i ervervssakene er i liten grad nedfelt i formelle dokument, slik det er for kommunens planarbeider. Det gjelder prosedyre ved ekspropriasjon og i særdeleshet formalkrav knyttet til bruk av avtalemодellen.

Overgangen fra planfasen til gjennomføringsfasen er formelt sett krevende, i og med at den nærmest forutsetter at kommunens intensjon i ervervsfasen kan leses ut av vedtatt reguleringsplan. Plankart og reguleringsbestemmelser kan ha ulik detaljeringsgrad, og i noen tilfeller er det tidsmessig stor avstand mellom planvedtak og varsel om erverv. Dette kan skape utfordringer i forhandlingene mellom partene. Vi

kommer som nevnt tilbake partenes erfaringer og opplevelser, særlig i avtale- og forhandlingssituasjonen.

2.2.3 FASE 3 – OPPARBEIDELSE OG TILRETTELEGGING

Formelt legger reguleringsplanenes formål (friområde, park), plankart og reguleringsbestemmelser føringer for framtidig opparbeidelse og tilrettelegging av ervervet friareal. Som nevnt over, varierer det imidlertid hvor oppdaterte og tydelige reguleringsplanene er mht. framtidig utnyttelse og skjøtsel.

En del av de avtaler som kommunen har inngått, inneholder punkter som skal presisere kommunens ansvar for skjøtsel av ervervet område. Dette gjelder imidlertid ikke for områdene i sin helhet, bare den enkelte eiendom. Disposisjonsplan for et helt område ble imidlertid utarbeidet for Lundsnesets del. Det er også laget enkelte planskisser, eksempelvis for Stokka/Tasta-området, som viser hvor kommunen planlegger tiltak som turveier o.l.

Park og vei har gjennom de mange grunnervervene fått tilført større arealer, mens ressursene til drift og vedlikehold ikke har økt tilsvarende.¹³ Det er vår vurdering at denne opparbeidelsesfasen, inklusive drift og vedlikehold av nyervervede områder, er viet mindre oppmerksomhet enn de to andre fasene omtalt over. Det har igjen betydning for hvordan grunneierne opplever kommunens skjøtsel av de ervervede eiendommene, og det er med på å skape usikkerhet om hva kommunen vil bruke friområdene til i framtida. Som rapporten senere vil vise, har det for en del grunneiere vært uforståelig at kommunen må erverve grunnen, når de mener de har skjøttet området i samsvar med reguleringsbestemmelsene.

2.2.4 POLITISKE OG ADMINISTRATIVE FULLMAKTER OG RAPPORTERING

De tre fasene i arbeidet med å sikre og utvikle grøntområdene i Stavanger kommune, reflekteres i valget av organisering. I planfasen (fase 1) har kommunalstyret for byutvikling (KBU) behandlet reguleringsplaner, og har sammen med kommunalutvalget og bystyret, hatt en sentral rolle i kommunens samlede arealplanlegging. Administrativt har avdeling Kultur og byutvikling (KB) vært plan- og reguleringsmyndighet, der den overordnede kommuneplanleggingen er lagt til Kommuneplan og reguleringsplaner til Byplan.

I gjennomføringsfasen (fase 2) har forhandlingsutvalget vært politisk styringsgruppe, mens formannskapet har fattet ekspropriasjonsvedtak, eventuelt bystyret, om saken er blitt anket. En del saker – eksempelvis statusrapporter fra Friområdeprosjektet – er gitt en bredere politisk behandling, som blant annet har omfattet kommunalstyret for

¹³ I Handlings- og økonomiplan for 2014-2017 er dette forholdet omtalt.

byutvikling og kommunalstyret for miljø og utbygging. Administrativt har Juridisk/Friområdeprosjektet i Bymiljø og utbygging hatt ansvaret for å gjennomføre planlagte grunnerverv.

Det politiske ansvaret for opparbeidelse og tilrettelegging (fase 3) av ervervede areal har politisk vært lagt til kommunalstyret for miljø og utbygging, med Park og vei i avdeling Bymiljø og utbygging som administrativt ansvarlig. Den politiske og administrative oppgave- og myndighetsfordelingen mellom de tre fasene skal formelt skille planmyndighet (arealplanlegging) fra utførende myndighet (ervert og opparbeidning).

Friområdeprosjektet har bestått av tre prosjektmedarbeidere fra avdeling Kultur og byutvikling og avdeling Bymiljø og utbygging. Prosjektet har således hatt både planfaglig og juridisk kompetanse, og forent de to avdelingenes ansvarsområder i prosjektet. Forhandlingsutvalget (kommunalutvalget fra mai 2013) har som nevnt vært politisk styringsgruppe, mens den administrative styringsgruppen har bestått av direktør i Bymiljø og utbygging, park- og veisjef, eiendom-juridisk sjef og byplansjefen. Prosjektleder har rapportert til juridisk sjef (tidligere til utbyggingssjef) og har stått for kontakten med grunneierne.¹⁴

Våre vurderinger

Fullmaktene til Friområdeprosjektet er blitt avklart gjennom flere politiske vedtak. Viktigst er formannskapetets enstemmige vedtak 19.04.2001 om å opprette prosjektet. Her ble det fastsatt politisk hva som var de viktigste områdene Friområdeprosjektet skulle jobbe med.¹⁵ Vedtaket var imidlertid ikke like tydelig i spørsmålet om å leie eller erverve arealene. Eierskapslinjen er imidlertid politisk bekreftet flere ganger, eksempelvis ved formannskapetets behandling av statusrapporten for 2002 og statusrapporten for 2006 (sak 76/07).

Formannskapet har etter delegert fullmakt fra bystyret, truffet vedtak i ekspropriasjonssakene på bakgrunn av administrasjonens saksframlegg. I tilfelle anke til bystyret, har et flertall av de folkevalgte valgt å opprettholde formannskapetets vedtak. Stavanger kommune har ønsket en politisk behandling av slike saker, til forskjell fra eksempelvis Trondheim som har delegert denne myndigheten til rådmannen.

Forhandlingsutvalget har de siste seks årene (fra februar 2007 til oktober 2013) behandlet 37 saker som angår Friområdeprosjektet. De fleste sakene med høyt konfliktnivå er blitt belyst gjennom notater fra rådmannen. Særlig stor oppmerksomhet har saken ved Boganesstraen fått. Utvalget er blitt orientert om og har gitt signal med hensyn til forhandlinger med grunneiere.

¹⁴ En omorganisering fra og med 1. januar 2007 førte blant annet til etablering av Bymiljø og utbygging og til en omlegging av de interne rapporteringslinjene.

¹⁵ Kategori A områdene Lunde, Tømmervika-Lundsvågen, Stokkavatnet med områdene mot Tasta, Hålandsvatnet, Boganeset, Boganesvågen til Sandholmen og Hafrsfjord ble vedtatt prioritert. Senere ble også turvei langs dobbeltsporet lagt til de prioriterte områdene.

Forhandlingsutvalget behandlet senest statusrapport for Friområdeprosjektet 21.01.2014.

Kommunalstyret for byutvikling har spilt en viktig rolle i de reguleringsplaner som har ligget til grunn for Friområdeprosjektets arbeid, og som bystyret har vedtatt. Det er også blitt orientert gjennom de sju statusrapporter som er laget om Friområdeprosjektets arbeid. De samme statusrapporter har andre utvalg fått som kommunalstyret for miljø og utbygging.

Ut fra intervjuer og dokumenter til politiske utvalg er det vår vurdering at de folkevalgte i all hovedsak har fått tilstrekkelig informasjon om Friområdeprosjektets retning og framdrift. Flertallet har foretatt prinsipielle veivalg i prosjektet, og har vedtatt reguleringsplaner og i noen tilfeller ekspropriasjoner.

Det er reist spørsmål om de folkevalgte har vært (for) avhengige av informasjon fra Friområdeprosjektet og den administrative ledelsen i berørte avdelinger. De folkevalgte har imidlertid fått tilgang på høringsuttalelser fra berørte grunneiere i reguleringsplanarbeid, og de har behandlet klagesaker fra grunneiere også i forbindelse med ekspropriasjonsvedtak. Det er gjennomført befaringer i forbindelse med planarbeid og ekspropriasjonsvedtak og noen av grunneierne har formidlet sitt syn gjennom Politikertorget og ordførerens Åpen dag. Det har også vært uformell kontakt mellom folkevalgte og grunneiere, og lokale medier har i en rekke konfliktfylte saker gitt stemme til mange av de berørte grunneierne.¹⁶

Den informasjonen som de folkevalgte har fått fra andre enn administrasjonen og Friområdeprosjektet, har i liten grad resultert i en korrigerende av kursen for prosjektet. I den interesseavveining som er foretatt, har det politiske flertallet valgt stø kurs og gjennom det gitt sin støtte til administrasjonens og Friområdeprosjektets arbeid. Friområdeprosjektet er således et uttrykk for bystyreflertallets politiske vilje, begrunnet i et ønske om å gjøre flere grøntområder tilgjengelige for byens innbyggere.

2.2.5 OPPSUMMERING

- Vår gjennomgang av de tre utvalgte reguleringsplanene viser at kommunen har overholdt de formelle kravene til saksbehandling og kontakt med grunneierne
- Der det har foreligget klage på planvedtak i Stavanger kommune, har Fylkesmannen stadfestet kommunens vedtak.
- I de tilfeller der retten har gått inn i vurderinger av reguleringsplaners lovlighet og vedtaks gyldighet har retten gitt Stavanger kommune medhold.

¹⁶ Det kan også nevnes at det er opprettet en Facebook-gruppe som er opptatt av grunneiernes interesser.

- Fylkesmannen har ikke hatt merknader til kommunens saksbehandling forut for ekspropriasjonsvedtaket, herunder kravet til forhandlinger, og har stadfestet kommunens vedtak.
- Stavanger kommune har overholdt de overordnede formelle kravene til varsling, involvering, forberedelse og gjennomføring av ekspropriasjon, men prosessforløpene er likevel til dels forskjellige i de sakene vi har gjennomgått.
- Den rettslige behandlingen av ekspropriasjonsvedtakene har støttet vedtakenes gyldighet.
- Vår vurdering er at de folkevalgte i all hovedsak har fått tilstrekkelig informasjon om Friområdeprosjektets retning og framdrift. Flertallet har foretatt prinsipielle veivalg i prosjektet og har vedtatt reguleringsplaner og i noen tilfeller ekspropriasjoner.

2.3 PRINSIPPER – SAMFUNNSMESSIGE BEHOV VS. ENKELTINDIVIDET OG PRIVAT EIENDOMSRETT

For å kunne ivareta fellesskapets eller storsamfunnets interesser, vil det i noen situasjoner være behov for å tilegne seg eiendommer eller arealer som eies av privatpersoner, i ytterste konsekvens ved tvang. Denne muligheten til ekspropriasjon er forutsatt i Grunnloven § 105, som angir at grunneieren i slike tilfeller skal ha full erstatning.

Den mest praktiske lovhjemmelen for ekspropriasjon i dag, er plan- og bygningslovens bestemmelse om at kommunestyret kan ekspropriere til gjennomføring av reguleringsplan. I tillegg har vi oreigningsloven, som inneholder en lang liste med ekspropriasjonsformål, og andre spesiallover. Oreigningsloven angir at når samfunnet griper inn overfor enkeltindividet eller i den private eiendomsretten, må **inngrepet utvilsomt være mer til gagn enn til skade**.

BYUTVIKLING OG GRUNNERVERV – ET TILBAKEBLIKK

I årene etter kommunesammenslutningen i 1965 ble det i Stavanger utarbeidet fireårige boligutbyggingsplaner, som stort sett ble rullert hvert annet år. Et eget boligutbyggingsutvalg, under ledelse av ordfører, fungerte som plan- og utbyggingsutvalg for de nye boligområdene. Utvalget hadde som oppgave å prioritere, koordinere og følge opp feltutbyggingen. Grunnlaget for denne aktive utbyggingspolitikken var **kommunalt grunnerverv** av alle utbyggingsarealene i de prioriterte områdene.

Den gang ble alle større utbyggingsområder bygd ut etter samme modell, hvor kommunen ervervet all byggegrunn, og det stort sett var de to boligbyggelagene i Stavanger kommune som var utbyggere for feltene i hvert område. Gjennom flere tiår solgte Stavanger kommune byggeklare boligfelt videre til utbyggere til selvkost. Etter hvert som boligprisene ble stadig høyere i årene etter årtusenskiftet, fremkom det kritikk om at utbyggere tok ut gevinst på bekostning av de opprinnelige grunneierne og boligkjøperne. Denne kritikken, sammen med EØS-regler om ulovlig offentlig støtte, gjorde at Stavanger kommune fra 2006 måtte forlate prinsippet om salg av felt til boligbyggelag og andre utbyggere til selvkost.

STATLIGE FØRINGER – MILJØVERNDEPARTEMENTETS KRAV TIL KOMMUNEPLANEN

Miljøverndepartementet har godkjent tre generalplaner for Stavanger. Den tredje planen var for perioden 1985-2000 vedtatt og korrigerert av bystyret i oktober 1985. Planen ble bare delvis godkjent av Miljøverndepartementet. I et brev av 30.06.1986 gir departementet viktige premisser for det kommunale planarbeidet i Stavanger:

(...)»Dette innebærer at det er lagt til grunn en restriktiv holdning til frigivelse av nye arealer til utbyggingsformål i Stavanger, spesielt vest for sentrum. Samtidig er det behov for at Stavanger har gode nærfriområder. Slike områder bør opprettholdes og vurderes utvidet. Kommunen bør utarbeide en samlet plan for «de grønne områdene» i kommunen som kan ivareta både rekreasjons, friluft- og jordvern hensyn.»

Den fjerde planen var kommuneplanens arealdel for perioden 1988 – 2003, vedtatt av bystyret 22.05.1989. Miljøverndepartementet omtalte planen i brev datert 29. 10.1990. I brevet konstaterer MD at kommunen ikke hadde fulgt opp det tidligere pålegget om å regulere landbruksarealene. Likeledes merket MD seg at kommuneplanen ikke omfattet en samlet plan for de grønne områdene, som departementet også ba om i godkjenningsbrevet av 30.06.1986. Departementet fant på grunnlag av en lang rekke innsigelser og merknader fra fylkesmann og fylkeslandbruksstyret, at det ikke var aktuelt å frigi ytterligere arealer utover de som var akseptert og egengodkjent tidligere i denne planomgangen .

Plankartmaterialet til arealdel 1988-2003 ble sterkt kritisert, og departementet ba om nytt kart som viste samlet arealbruk, skilt etter eksisterende og planlagt formål.¹⁷ **Grønn plan**, som departementet her har etterlyst, ble for øvrig ferdigstilt og vedtatt av bystyret 23.11.1991.

Vi ser med andre ord at statlige myndigheter her har stilt klare krav til Stavanger kommune om å etablere «grønne områder» for å få godkjent nye boligbyggingsområder.

SPESIELLE FORHOLD VED ERVERV I STAVANGER

Stavanger er landets tettest befolkede by. En av konsekvensene av dette er at de områdene som erverves til friområder, ofte vil være svært synlige og attraktive, med kort avstand til boligområder, ofte beliggende ved sjø eller vann og med god utsikt. Områdene vil bli oppfattet som svært verdifulle, noe som igjen fører til et høyt konfliktnivå ved kommunal båndlegging.

¹⁷ Kilde: Notat av 23.11.2009 fra daværende kommuneplansjef Thommas Bjerga, der det gis en god redegjørelse for statlige myndigheters krav til kommuneplanlegging og utbygging i Stavanger kommune.



ERVERV TIL FRIOMRÅDER VS. ANDRE FORMÅL

Kommunene vil erverve grunn til ulike formål, samferdselsårer, skoler, sykehjem, grøntarealer, osv.

Vi har i denne undersøkelsen også gått gjennom alle ekspropriasjonssaker i Stavanger kommune de ti siste årene, som ikke har med Friområdeprosjektet å gjøre. Oversikt over disse finnes i rapportens vedleggsdel. Denne oversikten viser at det er et begrenset antall saker på øvrige samfunnsområder, og at i totalbildet vil friområdesakene utgjøre en betydelig del.

Det er grunn til å forstå dette som et tegn på at det i befolkningen er større aksept for offentlig erverv til øvrige samfunnsformål enn til friområder/grøntarealer, mest fordi disse formålene blir ansett som viktigere. Forståelsen for erverv/ekspropriasjon vil nok også være mindre når de båndlagte arealene er langt større enn de som tas i praktisk bruk (for eksempel med turvei), og også hvis kommunen ikke skjøtter arealene i tilstrekkelig grad.

ERVERVSFORM – EIE ELLER LEIE

I plansammenheng vil man til vanlig skille mellom friområder, som det offentlige sikrer seg ved erverv eller avtale, og friluftsområder, som gjerne kan være i privat eie. (Plan- og bygningsloven bruker begrepet *Grøntstruktur* om naturområder, turdrag, friområder og parker.)

I Friområdeprosjektet har det vært et utgangspunkt at Stavanger kommune skal sikre seg eiendomsretten til de aktuelle områdene: «*Hovedmålsettingen er å gjøre de grønne områdene i kommuneplanen tilgjengelig ved innkjøp og opparbeidelse og om nødvendig ved nyregulering.*» (Formannskaps sak 13.06.2002.)

Formannskapet behandlet den 15.11.2007 det prinsipielle spørsmålet om eie eller leie for friområdene. Rådmannen fikk bred politisk støtte til sin anbefaling om at kommunens mål om kjøp av friarealer skal ligge fast. Det ble på møtet fremmet forslag om at man i spesielle tilfeller skal kunne vurdere leie. Forslaget ble nedstemt.

Saken er for øvrig etter vår vurdering en ensidig opplisting av fordeler med å eie og ulemper med å leie. Når man tar opp en slik sak til prinsipiell vurdering, ville man kanskje forventet en mer nyansert tilnærming, bl.a. ved at man også drøftet de problematiske sidene ved å gripe inn i den private eiendomsretten.

I flere av reguleringsplanene som ligger til grunn for friområdene er det også ut i fra formålet fastslått at kommunen skal eie området. Stavanger kommune har altså ved tilrettelegging av friområder lagt til grunn at kommunen skal overta eiendomsretten til arealene. Dette gjelder imidlertid ikke uten unntak: Det ble den 27.11.2012 inngått avtale mellom Stavanger kommune og eier av gnr. 29 bnr. 63, Henning Stokke, hvor grunneieren beholder eiendomsretten til et areal som er regulert til friområde.

FORMIDLING AV DE SAMFUNNSMESSIGE GEVINSTENE VED FRIOMRÅDER

Ved regulering til friområder oppstår det en interessemotsetning mellom grunneieren og storsamfunnet/fellesskapet. Grunneieren mister deler av sin eiendom, mens kommunens innbyggere får tilrettelagt et godt tilbud til fysisk aktivitet og gode naturopplevelser.

I forbindelse med vårt arbeid har flere av informantene stilt kritiske spørsmål ved om kommunen i stor nok grad har lyktes med å synliggjøre eller markedsføre den viktige samfunnsmessige gevinsten som ligger i tilrettede friområder.

OPPSUMMERT

- Stavanger kommune har gjennom en årrekke brukt kommunalt erverv av grunn som virkemiddel i byutviklingen.
- Statlige myndigheter har stilt klare krav til Stavanger kommune om å etablere «grønne områder» for å få godkjent nye boligbyggingsområder.
- Forståelse eller aksept for kommunalt erverv som virkemiddel kan svekkes ved at man båndlegger større arealer enn det som tas i bruk, og ved at kommunen ikke skjøtter arealene tilstrekkelig.
- Stavanger kommune har gjennom hele Friområdeprosjektet lagt til grunn at kommunen skal overta eiendomsretten til de aktuelle arealene. Det har

vært bred politisk støtte for dette standpunktet, selv om et lite mindretall har stemt imot.

- Det stilles spørsmål ved om Stavanger kommune i tilstrekkelig grad har lyktes med å synliggjøre eller markedsføre de samfunnsmessige gevinstene ved Friområdeprosjektet. Vi vil anbefale kommunen å vurdere hvordan man kan få presentert dette budskapet på en sterkere måte enn i dag.

2.4 FORHOLDET MELLOM ROLLEN SOM REGULERINGSMYNDIGHET OG ROLLEN SOM AVTALEPART

Kommunens overordnede rolle som planmyndighet fremgår kanskje best av plan- og bygningslovens bestemmelser om kommuneplan, med samfunnsdel og arealdel. Arealdelen skal vise sammenhengen mellom fremtidig samfunnsutvikling og arealbruk, jf. § 11-5. Reguleringsplaner skal følge opp kommuneplanens arealdel, enten det dreier seg om områderegulering (§ 12-2) eller detaljregulering (§12-3). Med dette som utgangspunkt kan det nok sies at det først og fremst er overordnede samfunnsmessige hensyn som skal ligge til grunn for enhver reguleringsplan, og at det da ikke er rom for å hensynta private interesser.

Men her kommer selvfølgelig både politiske, praktiske og – ikke minst – økonomiske hensyn inn. Enhver reguleringsplan vil gjelde et område som allerede er belagt med eiendomsrett og andre rettigheter av forskjellige slag. Jo bedre en reguleringsplan er tilpasset eksisterende eiendomsgrenser og andre rettighetsforhold, desto lettere vil det være å få den vedtatt og gjennomført i minnelighet. For å sette det på spissen: En turvei langs eiendomsgrensen vil være lettere å gjennomføre reguleringsmessig og ervervsmessig, enn en turvei som innebærer at bolighuset på eiendommen må rives, selv om den siste løsningen kanskje hadde vært den optimale hvis intet annet enn hensynet til en mest mulig velegnet turveitrasé skal vektlegges. Og ikke minst innebærer et kompromiss her at en lang mindre del av fellesskapets midler må anvendes til gjennomføring av turveien.

Eksempelet viser, selv om det er satt på spissen, nødvendigheten av – i hvert fall i en viss utstrekning – å kompromisse overfor grunneierne allerede i reguleringsfasen. Forskjellsbehandling kan vanskelig unngås, uansett hvor lite eller hvor mye den enkelte grunneiers interesser hensyntas på dette stadiet. Dette viser også at reguleringsfasen kanskje er minst like viktig som ervervsfasen i slike saker. Det ser vi også ved at det her er klare formaliteter. Mange mulige etterfølgende vanskeligheter kan unngås eller avdempes ved å lytte til og ta hensyn til innspill fra grunneierne i denne fasen.

Når kommunen er både reguleringsmyndighet og avtalepart oppstår dilemmaet med å ivareta prinsipielle og overordnede reguleringsbehov på den ene siden, og finne hensiktsmessige forhandlingsløsninger på den andre siden. Konsekvensene kan være at man blir så kompromissorientert i reguleringsfasen at man ikke får ivaretatt selve reguleringsbehovet, eller på den andre ytterkanten så prinsipiell at praktisk gjennomføring av planen blir urimelig arbeidsomt og kostnadskrevende. Norske kommuner er imidlertid satt til å ivareta begge disse to rollene, og kommunen kan ikke velge eller organisere seg bort fra dette.

I Stavanger kommune er det foretatt et organisatorisk skille mellom de to rollene. Planfasen er organisatorisk lagt til avdeling Kultur og byutvikling og det politiske Kommunalstyret for Byutvikling, mens avtalefasen med forhandlinger er lagt til avdeling Bymiljø og utbygging og det politiske Kommunalstyret for Miljø og Utbygging. På denne måten vil kommunen markere at det er to ulike instanser som ivaretar de to rollene. Avdelingene må nødvendigvis samarbeide om problemstillinger i ulike faser, men man ønsker gjennom et slikt skille å bidra til å avdemppe uheldige implikasjoner.

Et annet aspekt i denne diskusjonen er spørsmålet om hvilket spillerom kommunen har til forhandlingsløsninger, som fortsatt er innenfor vedtatt plan. Et utgangspunkt er at avtaleformuleringene ikke må være i strid med reguleringsformålet. En annen tilnærming er at det er mulig å gjøre «mindre vesentlige endringer» uten å måtte gjenta planprosessen.

På dette området finnes det nok ingen fasit, og hvert tilfelle må takles for seg. Men grunneierne gir uttrykk for frustrasjon fordi det er vanskelig å bli klok på kommunens spillerom. De gir uttrykk for at de i de fleste situasjoner får beskjed om at det ikke er rom for endringer, fordi det strider mot planen, mens man i andre forhold får inntrykk av at det er rom for forhandlinger.

I denne sammenhengen er det også naturlig å peke på virkemiddelet som ligger i å ekspropriere. Grunnlaget for ekspropriasjon ligger i reguleringsplanen, så her er det en klar sammenheng i rollen som reguleringsmyndighet og avtalepart. Lykkes man ikke med en frivillig avtale, kan kommunen bruke tvang og ekspropriere.

I sin kontakt med grunneieren vil det selvfølgelig være legitimt for kommunen å klargjøre at alternativet vil være ekspropriasjon dersom man ikke kommer til enighet. Og - som vi har vært inne på tidligere - det er alltid viktig at den som forhandler for kommunen er seg bevisst at han eller hun representerer maktapparatet, og derfor har som utgangspunkt at det skal betales en riktig pris, ikke at kommunen nødvendigvis skal få dette så billig som mulig. Samtidig vil det alltid innen rammen av reguleringsplanen være et spillerom med hensyn til den enkelte grunneier, som kan benyttes som forhandlingskort, så som ved detaljering eller kanskje begrensning av det arealet som avstås, detaljering av bruken, etablering av tiltak for å motvirke ulemper, så som etablering av gjerder eller vegetasjon m.v. Slike forhandlingskort er det legitimt å bruke, og her må man innen rammen av reguleringen og hva som er økonomisk akseptabelt, kunne imøtekomme individuelle ønsker fra den enkelte grunneier. Men her er det også av helt sentral betydning å se til at grunnleggende likhetsprinsipper ikke blir krenket, i den forstand at ingen grunneiere skal kunne oppleve at noen er blitt behandlet økonomisk mer gunstig enn andre.

Det er etter dette vår vurdering at det i en viss utstrekning må aksepteres at enkeltinteresser blir tatt hensyn til i reguleringsfasen, og også at det i en etterfølgende for-

handlingsfase er akseptabelt å klargjøre at ekspropriasjon er et alternativ. Det vil imidlertid være rom for å hensynta individuelle ønsker fra den enkelte grunneier, så lenge man holder seg innenfor rammene i reguleringsplanen, og grunnleggende likhetshensyn grunneierne imellom samtidig blir ivaretatt.

2.5 ERSTATNING VED GRUNNERVERV

PRINSIPPER

I kapittel 2.1 har Nils Erik Lie gjort rede for de juridisk prinsipielle sidene ved ekspropriasjonerstatning, som i korte trekk er:

- Den som blir frækspropriet skal ha full erstatning (Grunnloven § 105).
- Erstatning fastsettes ut fra salgsverdi eller bruksverdi (ekspropriasjonerstatningsloven § 4).
- Gjeldende regulering gir rammene for den påregnelige bruk som skal legges til grunn ved erstatningsfastsettelsen.
- For arealer som er regulert som friområde kan det ikke påregnes tomteverdi.
- Såkalt utjevnet strøkspris (parkprinsippet) kan til vanlig ikke legges til grunn for friområder, men bare for mindre friarealer internt i et utbyggingsområde.

KONSEKVENSER AV PRINSIPPENE

Erstatning og prisnivå er en viktig forklaring på konfliktnivå og oppmerksomhet i de aktuelle sakene i Stavanger, og det er derfor behov for en nærmere drøfting.

Gjennom prinsippene i ekspropriasjonerstatningsloven og gjeldende rettspraksis er det etablert prinsipper for fastsettelse av ekspropriasjonerstatninger. Dette innebærer et lavt erstatningsnivå for friarealer, fordi de har en lav eller ingen selvstendig omsetningsverdi. Som hovedregel må de derfor verdsettes på grunnlag av eksisterende bruk, eller, dersom det dreier seg om inngrep i en boligeiendom, på grunnlag av en differansebetraktning (forskjellen mellom verdien før og etter inngrepet). Erstatningsnivået kan variere noe fra sted til sted, men sammenlignet med for eksempel verdien på utbyggingsarealer, vil erstatningen over hele landet oppleves som urimelig lav.

Stavanger kommune har, så langt vi kan se, forholdt seg til dette utgangspunktet på en juridisk korrekt måte i sine forhandlinger med grunneierne, og kommunens tilbudte erstatningsnivå har i det alt vesentlige fått tilslutning i domstolene. Vi viser også til Miljødirektoratets vurdering i forbindelse med Friområdeprosjektet: «*Det var en oppfatning i direktoratet, og andre deltakende kommuner, at Stavanger kommune opererte med et spesielt høyt prisnivå i sine tilbud om frivillige avtaler med grunneiere.*»¹⁸

For grunneierne ser imidlertid dette bildet ganske annerledes ut. For arealer som er regulert til friområder ligger erstatningsnivået i dag et sted mellom 20 og 30 kr/kvm.

¹⁸ Notat fra Miljødirektoratet av 06.12.2013 – gjengitt i sin helhet i kapittel 2.8

Til sammenligning kan en grunneier som selger arealer til utbyggingsformål i Stavanger, i dag regne med en pris per kvm på flere hundre kroner, gjerne opp mot 1 000 kroner.

Denne enorme forskjellen er svært vanskelig å forstå, det oppfattes som dypt urettferdig og er i seg selv konfliktskapende. Grunneierne opplever ikke at de får «full erstatning», i stedet beskriver de oppjøret som «et ran», og de vurderer det slik at det offentlige ikke gjør opp for seg.

Vår gjennomgang tyder også på at dette bildet blir spesielt tydelig i Stavanger:

- Stavanger by er liten i areal og tett bebygd. Det betyr at nye utbygningsområder med tilhørende friområder vil være kompakte og begrenset. Her er Hundvåg bydel et godt eksempel – et begrenset område som øy, med et attraktivt friområde på Lundsneset. De grunneierne som har solgt arealer til utbygging har hatt god betaling for dette, mens de grunneierne som forsyner bydelen med populære friområder, må avgi store deler av sine eiendommer med en svært lav erstatning.
- De aktuelle friområdene i Stavanger framstår som særdeles attraktive arealer, sentralt beliggende til sjø/vann og med god utsikt. Erstatningsnivået framstår derfor som ekstra urimelig her.

STRØKPRIS/PARKPRINSIPPET

Såkalt utjevnet strøkspris – også omtalt som parkprinsippet – baserer seg på at man innenfor et gitt utbyggingsområde, skal betale samme pris for de arealene som blir bebygd og de arealene som ivaretar fellesfunksjoner (lekeplass, park osv.). Man står dermed i disse tilfellene overfor et unntak fra hovedregelen om at gjeldende regulering skal legges til grunn for erstatningsfastsettelsen. Slike såkalte interne friområder brukes til vanlig av beboerne i området, mens såkalte eksterne friområder betraktes som et tilbud til allmennheten.

Gjeldende erstatningsregime har lagt sterke begrensninger på hva som kan aksepteres som interne friområder. *«Dersom reguleringsplanens formål er å regulere arealet til friområde for allmennheten, kan i utgangspunkt parkprinsippet ikke gis anvendelse.»*¹⁹

Her skal det nevnes at Gulating lagmannsrett i overskjønn 07.12.2005 for gnr. 4 bnr. 1/344 på Hundvåg, vurderte friområdet utenfor 100-metersbeltet som internt friområde, som skulle erstattes med tomtepris, med følgende begrunnelse:

«Slik flertallet ser det har Stavanger kommune underdimensjonert interne friområder i forbin-

¹⁹ Stordrange/Lyngholt – «Ekspropriasjonsloven» – s 86

delse med utarbeidelse av planer for utbygging av Hundvåg, og forsøker nå å rette dette opp ved å la gjenstående arealer på øyen bli friområde. Flertallet mener at dette må få betydning for vurderingen av om det her dreier seg om eksterne eller interne friområder. Det er uheldig og urimelig at gjenstående grunneiere pga av den tomtepolitikk som Stavanger kommune har ført, skal bære byrdene i forhold til de øvrige grunneierne som har fått erstattet grunnen etter strøkspris. Det dreier seg her om tilnærmet flate arealer, som regulert til boligbygging vil være lett bebyggelige og meget attraktive.»

Stavanger kommune anket avgjørelsen til Høyesterett, som 28.06.2006 opphevet overskjønnet «da det bygger på uriktig rettsanvendelse». Høyesterett uttalte at lagmannsrettens konkrete helhetsvurdering ville innebære en klar utvidelse av den unntaksregelen som er trukket opp i rettspraksis. Lagmannsrettens vurderinger ble altså ikke rettskraftig, men saken viser at det her er mulig å gjøre ulike vurderinger av erstatningsnivået, spesielt innenfor slike kompakte utbyggingsområder som Hundvåg.

I våre intervjuer med de folkevalgte er det flere som tar opp dette spørsmålet; ville det være mulig og riktig å betrakte hele Hundvåg som ett utbyggingsområde, og hvor alle friområder i bydelen burde betraktes som interne, og dermed erstattes med strøkpris? Hvis man legger denne tanken til grunn, ville det innebære en helt ny politikk på området, med helt andre erstatningssummer til grunneierne og helt andre utgifter for kommunen.

ANDRE ERSTATNINGSFORMER – ERSTATNINGSTOMTER

Ved grunnerverv/ekspropriasjon er i det i det alt vesentlige snakk om økonomisk erstatning. I noen tilfeller blir det brukt andre former for erstatning, da helst i form av erstatningstomter. Det kan da være tomter enten i tilknytning til det området som blir ervervet, eller det kan være tomter i andre utbyggingsområder.

Virkemiddelet med erstatningstomter ble gradvis avviklet i Stavanger kommune i årene før og etter tusenårsskiftet. Slik vi forstår det, var bakgrunnen for avviklingen at ordningen ble vanskelig og arbeidskrevende å håndtere og administrere:

- Periodevis var det ikke nok tilgjengelige erstatningstomter, slik at det ble kø og ventetid. Det ble en logistikkutfordring.
- Det kunne oppstå vanskelige diskusjoner eller forhandlinger med grunneierne om antall tomter, beliggenhet, osv.

Det kan være forståelig at ordningen blir avviklet, hvis det blir urimelig mye arbeid med å administrere den. Men som virkemiddel i grunnervervssaker ser det ut til at den har hatt stor og positiv effekt. Dette er nok en måte «å sukre pillen» på, som har en åpenbar konfliktdempende virkning.

ERSTATNING FOR ANDRE FORHOLD – BYGNINGER

I enkelte av sakene er det også spørsmål om erstatning for andre forhold, for eksempel bygninger som blir lagt inn i friområdet. Noen av disse kan også ha en slik karakter at kommunen ønsker å rive dem. Også når det gjelder bygninger kommer man fram til et erstatningsbeløp, enten gjennom avtale eller skjønn, og partene vil ofte ha ulike vurderinger også på dette området. Vi har i denne rapporten ikke gått i detalj her, men konsentrert oss om erstatningsutmåling for grunn, fordi det er man har en sterk opplevelse av urimelighet og at konfliktnivået er spesielt høyt.

MINST MULIG KOSTNADER FOR KOMMUNEN – KOMMUNENS SPILLEROM?

Vi har ovenfor vist til et nasjonalt erstatningsregime. I den forbindelse reises det spørsmål ved Stavanger kommunes spillerom: Kan kommunen bryte med de nasjonale rettslige prinsippene for fastsettelse av ekspropriasjonerstatning? Her må man se på de juridiske problemstillingene dette reiser for kommunen, men først og fremst må man vurdere konsekvenser eller implikasjoner av en slik avgjørelse. Det vil bl.a. kunne danne presedens og være prisdannende for alt grunnverv i kommunen og regionen. En kan nok heller ikke utelukke at en markant økning av erstatningene for friarealer vil kunne ha en indirekte effekt på det generelle prisnivået for landbrukseidommer i distriktet, også i konsesjonssammenheng. Ønskeligheten av dette kan det være delte meninger om.

Skal en bryte med de prinsippene for fastsettelse av ekspropriasjonerstatning som er fastsatt på nasjonalt nivå gjennom lovgivning og rettspraksis, vil dette forde klare konsekvensvurderinger og klare politiske prioriteringer. Et spørsmål ville da også være om hvor mye av Friområdeprosjektet en kunne ha gjennomført med samme økonomiske ramme.

Her skal det også nevnes av noen av grunneierne har vært inne på tanken om å få prøvet de norske erstatningsprinsippene for Menneskerettighetsdomstolen i Strasbourg. Dette forutsetter at grunneieren har tapt en sak i Høyesterett, som deretter kan bringes inn for EMD.

Til slutt vil man stå igjen med spørsmålet om Stavanger kommune også på dette området har en målsetting om å gi et best mulig tilbud til innbyggerne til en lavest mulig kostnad, eller om det er behov for å ta hensyn til konfliktnivå og eventuelt omdømmetap slik at kostnadene bør økes noe.

OPPSUMMERT

Gjennom prinsippene i ekspropriasjonerstatningsloven og gjeldende rettspraksis er det etablert et nasjonalt erstatningsregime, som innebærer:

- Den som blir fraekspropriert skal ha full erstatning (Grunnloven § 105).

- Erstatning fastsettes ut fra salgsverdi eller bruksverdi (ekspropriasjonsersatningsloven § 4).
- Gjeldende regulering gir rammene for den påregnelige bruk som skal legges til grunn ved erstatningsfastsettelsen.
- For arealer som er regulert som friområde kan det ikke påregnes tomteverdi.
- Såkalt utjevnet strøkspris (parkprinsippet) kan til vanlig ikke legges til grunn for friområder, men bare for mindre friarealer internt i et utbyggingssområde.

I sum fører dette til lave erstatningssummer for friarealer, så lave at de av grunneierne oppfattes som særdeles urimelig.

Stavanger kommune har, så langt vi kan se, forholdt seg til dette utgangspunktet på en juridisk korrekt måte i sine forhandlinger med grunneierne, og kommunens tilbudte erstatningsnivå har i det alt vesentlige fått tilslutning i domstolene. For Stavanger kommune vil det være mulig å vurdere hvordan man forholder seg til dette prisregimet, men konsekvenser og implikasjoner av å bryte med etablerte rettslige prinsipper vil være en viktig del av en slik vurdering.

2.6 SPØRSMÅLET OM FORSKJELLSBEHANDLING ELLER URETTFERDIGHET

I de aktuelle sakene framfører mange av grunneierne påstander om urettferdighet og forskjellsbehandling. Dette er påstander som er svært sammensatt, og hvor utgangspunkt eller forklaring vil variere fra den ene grunneieren til den andre.

Vi vil derfor belyse dette ut fra litt ulike synsvinkler:

OPPLEVELSE AV URETT ELLER URETTFERDIGHET

Slik vi ser det, er grunneiernes opplevelse av urett eller urettferdighet knyttet til:

- **Samfunnets inngripen i den private eiendomsretten.**

Flere av grunneierne har betvilt grunnlaget for ekspropriasjon for sin eiendom og fremmet dette synspunktet for retten. Så langt vi kan se, har kommunen fått medhold i alle rettsaker hvor ekspropriasjonsgrunnlaget er betvilt. Når grunneierne betviler grunnlaget for ekspropriasjon, er dette antagelig ikke mest ut fra lovgrunnlaget eller juridiske formaliteter, men heller ut fra spørsmål om det er nødvendig for kommunen å overta eiendomsretten når man regulerer til friområde og om det er nødvendig å overta store deler av en eiendom når man bare tar i bruk en liten del.

- **Samfunnets oppgjør for det ervervede eller eksproprieerte arealet.**

Vi har i kapittel 2.5 gjort rede for hvordan ervervede arealer blir erstattet, og samtidig pekt på at berørte grunneiere er særdeles misfornøyd med det oppgjøret de får. En viktig forklaring her er den enorme prisforskjellen på utbyggingssområder og friområder, som av de berørte oppleves som urettferdig.

Her kan vi også gå tilbake til tidligere omtalt sak i Lagmannsretten, overskjønn (07.12.2005) for gnr. 4 bnr. 1/344 på Hundvåg, hvor flertallet vurderte friområdet utenfor 100-metersbeltet som internt friområde, som skulle erstattes med tomtepris. Høyesterett opphevet altså lagmannsrettens overskjønn, og uttaler i den forbindelse: «*Bærebjelken i flertallets argumentasjon synes å være rettferdighetsbetraktninger. Slike betraktninger kan imidlertid ikke tillegges særlig vekt jf. mindretallets begrunnelse med henvisning til Rt. 1997 side 1471.*»

Vi ser altså at Høyesterett fastslår at rene rimelighetsbaserte rettferdighetsbetraktninger uten juridisk forankring, ikke er avgjørende.

Rettferdighet er i mange sammenhenger et komplekst begrep. Det som oppleves som dypt urettferdig av en person, kan fremstå som rettferdig for andre og for samfunnet. Av og til må samfunnsinteressene spille en overordnet rolle, og da lar det seg ikke

gjøre å eliminere alt som oppleves som urettferdighet av den enkelte. Spenningen mellom den enkeltes subjektive opplevelse av urettferdighet, og behovet for likebehandling av like eller tilnærmet like saker, byr også på betydelige utfordringer. At samfunnsinteressene kan medføre at inngrep må finne sted selv om de oppleves som urettferdige av den enkelte, er ikke til å unngå. Men det ligger en oppgave i å avdempe den enkeltes opplevelse av urettferdighet, så langt dette kan la seg gjøre.

FORSKJELLSBEHANDLING

Mange av grunneierne påstår at de har vært utsatt for forskjellsbehandling. Ett eksempel:

I intervju i Stavanger Aftenblad den 6. mai 2013 gir grunneierne Ellen Jepson og Knud Knudsen på Tasta uttrykk for det de mener er en «pinlig forskjellsbehandling», ved at en nabo har fått beholde en tomt på fire mål og en annen nabo har fått oppføre nytt uthus like ved. De har også utdypet saken i intervju med Rogaland Revisjon.

Når grunneierne hevder forskjellsbehandling, er dette med utgangspunkt i forskjellige grenser og størrelse for areal for bolig/antall boenheter i det «gule feltet» som ikke er regulert til friområde, eventuelle bygninger som legges inn i friområdet eller løsninger ved praktisk opparbeidelse. I tillegg kommer ulikt erstatningsbeløp for areal og bygninger.

Kommunens utgangspunkt er likebehandling. Det er ingen skjematisk tilnærming til dette, med for eksempel et gitt antall kvadratmeter til boligformål eller lignende. Likebehandling skal ivaretas ved at man ser hen til hvordan tilsvarende saker har vært behandlet tidligere.

Utfordringen på dette området er at ingen saker eller eiendommer er like. Størrelse, plassering, antall bygninger osv. vil variere fra sted til sted. Når kommunen utarbeider reguleringsplanen ligger det ulike vurdering til grunn for utformingen av det «gule feltet»: terrengmessige forhold, bruken av friområdet, tilgjengelighet osv.

Vi har tidligere i rapporten gjort rede for innholdet i klagesaker hos fylkesmannen og saker behandlet i domstolene. I disse sakene er det ikke påvist at kommunen har foretatt urimelig forskjellsbehandling, verken i reguleringsfasen eller i ervervsfasen. Vi vil her peke spesielt på en domstolsbehandling, hvor påstanden om forskjellsbehandling har vært sentral – skjønn avsagt av Stavanger tingrett 01.10.2013 i sak mellom Stavanger kommune og Martin Grøsfjeld: «*Det rettslige utgangspunkt er at retten ikke kan overprøve kommunens skjønnsutøvelser- selv om retten skulle være uenig i det skjønn som er utøvd.. Retten kan imidlertid underkjenne et vedtak dersom det foreligger feil eller misbruk ved skjønnsutøvelsen, herunder usaklig forskjellsbehandling eller sterk urimelighet.*» (...) «*Retten kan etter dette ikke se at planens grense mellom Boligområde og Friområde innebærer en usaklig forskjellsbehandling mellom saksøkte og andre grunneiere eller på annen måte er*

grovt urimelig overfor saksøkte. Etter rettens oppfatning har kommunen bl.a. i framlegget begrunnet den konkrete grensen på en saklig og forsvarlig måte.»

Også i denne svært vanskelige saken har domstolen akseptert kommunens begrunnelse og skjønn for å behandle grunneierne forskjellig.

Med det utgangspunktet som her ligger hos domstolene, er det vår vurdering at vi fra Rogaland Revisjons side i denne undersøkelsen ikke har grunnlag for å fastslå at kommunen har foretatt usaklig forskjellsbehandling eller urimelighet. Dette betyr ikke at vi mener at dette ikke kan ha skjedd, men en slik påstand fra en grunneier må fremmes for retten og få sin vurdering og avgjørelse der.

For øvrig er det vår vurdering at påstandene om urett og forskjellsbehandling må sees i lys av hovedinnholdet i disse sakene – nemlig at kommunen overtar eiendomsretten med en lav erstatning. Hvis kommunen hadde gått inn på leieavtaler eller erstattet for eksempel ut fra utjevnet strøkpris, om dette er mulig, ville neppe påstandene om urett og forskjellsbehandling blitt fremmet med en slik tyngde.

Det vil imidlertid også være et dilemma at man ved å fjerne seg fra et etablert erstatningsregime for denne type erverv, kan oppleve forskjellsbehandling, bare i en annen form.

2.7 MÅL OG RESULTATOPPNÅELSE I FRIOMRÅDEPROSJEKTET

Friområdeprosjektet ble opprettet for å gjøre de regulerte friområdene i Stavanger kommune tilgjengelige for allmennheten. Sikringen av områdene har skjedd ved innkjøp og, om nødvendig, gjennom ny regulering og ekspropriasjon. Nedenfor følger en presentasjon av Friområdeprosjektets historikk, mål og mandat, organisering og måloppnåelse.²⁰

2.7.1 HISTORISK BAKGRUNN

Friområdeprosjektets start går tilbake til år 2000. I mai dette året, i forbindelse med drøfting av friområder i tilknytning til transformasjonsområdet i Jåttåvågen, ble rådmannen bedt av forhandlingsutvalget om å lage en sak om overordnede turveilenker og sikring av friarealer. Forhandlingsutvalget anbefalte enstemmig i møte 22.02.2001 at dette arbeidet måtte prioriteres, og at det ble etablert et prosjekt for gjennomføring av uløste innløsnings- og opparbeidelsessaker.²¹ I møtet ble forhandlingsutvalget gitt en orientering om hvilke områder som burde prioriteres, samt forslag til rutiner for oppfølging, supplering av nye områder og årlig evaluering av gjennomførte tiltak.

I møte 19.04.01 vedtok formannskapet enstemmig å opprette Friområdeprosjektet, eller «Areal til friområder-turveier-lekeplasser-idrettsformål», som det først het. I første omgang skulle prosjektet ha en varighet på to år med mulighet for forlengelse til 2004. Siden er prosjektet blitt forlenget, og skal formelt avsluttes i 2022. Rådmannen ble i formannskapets møte i 2001 gitt fullmakt til å sette i gang nødvendige reguleringsmessige arbeider i tilknytning til prosjektet. Arbeidsmål for prosjektet ble forutsatt å følge de føringer som lå i kommuneplanens arealdel og i gjeldende reguleringsplaner.

Kategori A-områdene Lunde, Tømmervika-Lundsvågen, Store og Litle Stokkavatn med område mot Tasta, Hålandsvatnet, Boganeset, Boganesvågen til Sandholmen og Hafrsfjord ble vedtatt prioritert. Lunde, Hålandsvatnet og strekkene langs Hafrsfjord lå inne i Fylkesdelplan for natur og friluftsliv, mens de øvrige tre områdene inngikk som regionale friluftsområder. Dette er større arealer og turveistrekninger i Stavangers grønnstruktur. I tillegg ble realiseringen av turveien langs dobbeltsporet lagt til prosjektet. Forøvrig omfattet Friområdeprosjektet også kategori B-arealer, det vil si mindre arealer og turveistrekninger som ikke nødvendigvis inngår i hovedgrønnstrukturen, samt kategori C-arealer, der grunneier selv tar kontakt og gjør avtale om overdragelse med kommunen.

²⁰ Beskrivelsen bygger på de sju statusrapportene fra Friområdeprosjektet, plandokumenter, saksframlegg, referater fra møter i formannskap og forhandlingsutvalg, dokumenter vi har fått adgang til fra berørte grunneiere og opplysninger som har kommet fram i et omfattende intervjumateriale.

²¹ I generalplan fra 1965, senere kommuneplaner og i *Grønn plan* fra 1991 er det foretatt en avklaring av kommunens grønnstruktur og hvor det var ønskelig med videreutvikling. Både disse planene og enkelte reguleringsplaner fra 1990-tallet la klare føringer på Friområdeprosjektets oppdrag.

2.7.2 MÅL OG MANDAT

Friområdeprosjektet skal ifølge formannskapetets vedtak i 2001 sikre befolkningen tilgang til regulerte friluftsområder i kommuneplanen, og motivere folk til fysisk aktivitet også i nærområdet, samtidig som friområdene ivaretar det biologiske mangfoldet. Hensynet til folkehelse ved at flere utøver et aktivt friluftsliv, ble vektlagt, og er også senere blitt understreket sterkt. Sikring av grøntområder til friluftsmål inngår i bestrebelsene på å gjøre Stavanger til en attraktiv by der folk vil bo også etter at oljen tar slutt.

Friområdeprosjektet er begrunnet med at ulikt andre byer i Norge, mangler Stavanger de store friluftsområdene eller «markaområdene», og at Stavanger i særklasse er den byen i Norge som har minst tilgjengelige grøntområder per innbygger. Med sine 70 km² har Stavanger 0,75 prosent av fylkets samlede areal, mens kommunen med sine 130 000 innbyggere har over 28 prosent av innbyggerne i fylket. Arealbruken preges av boligområder, næringsområder og intensivt drevne landbruksområder.

Arbeidsmålene for Friområdeprosjektet har bestått i å sikre større arealer for friluftsmål, bygge flere turveier og sikre bedre sammenheng mellom grøntområdene og mellom ulike turveier. I *Grønn plan* fra 1991 ble det fastslått at alle innbyggere i Stavanger skal ha tilgang til det sammenhengende turveinettet innenfor 500 meter fra sin bolig.²² Her ble det også fastslått hva som var de viktigste grønne strukturene i kommunen: østre og vestre kystlinje, midtlinjen og tverrforbindelsene.

I Stavanger kommunes søknad om tilskudd fra Direktoratet for naturforvaltning (DN) 23.09.02, påpekte kommunen at Stavanger er en tettbygd by uten særlig utmarks- og skogsareal som kan brukes til friluftsmål. I følge kommunen er det grønnkorridorene som må fungere som selve rekreasjonsområdene for befolkningen. I søknaden om statlig støtte ble det vist til at...

«de områder som i kommuneplanen er vist som friluftsområde har svært forskjellig karakter og bruk; aktivt drevet dyrket mark eller beite, eller tidligere jordbruks-områder med mer gjengroingspreg. I de utbygde områdene kan det være opp-arbeidede hager eller områder i strandsonen med brygger, naust, fyllinger og murer.»

I forbindelse med formannskapetets vedtak i 2001 (sak 3145) fikk rådmannen fullmakt til å igangsette nødvendige reguleringsarbeider knyttet til friområdeprosjektet. Prosjektet fikk også aksept for å gjennomføre grunnverv knyttet til kategori A-områdene, med økonomiske rammer fastlagt i handlings- og økonomiplanen.

I flere vedtak er det fastslått at Friområdeprosjektet skal løse sin oppgave på en forhandlingsorientert måte. I formannskapetets enstemmige vedtak i forbindelse med sta-

²² I kommunedelplan for idrett, fysisk aktivitet og naturopplevelse 2010-2022 inngår også denne normen i tillegg til andre krav som skal stilles til sammenheng, størrelse og bruk av grøntområdene.

tusrapporten for 2005 (sak 3249/05), fremgår det at Friområdeprosjektet skal fortsette «...arbeidet med en forhandlingsorientert gjennomføring av sakene, og kan som tidligere begynne regulering hvor dette finnes nødvendig.» Videre ble det lagt til grunn at planen gjennomføres slik reguleringen viser, men at «...det er mulighet for mindre justeringer hvis løsningen kan optimaliseres for grunneier uten at dette bryter med planens bærende elementer. Under forhandlingen legges stor vekt på likebehandling av grunneierne.»

I forbindelse med bystyrets behandling av Friområdeprosjektets statusrapport for 2006 (sak 76/07), vedtok flertallet et oversendelsesforslag foreslått av Per A. Thorbjørnsen (V): «Det er vesentlig at friområdeprosjektet gjennomføres så raskt som mulig. Som alternativ til kommunalt oppkjøp av privat grunn som inngår i prosjektene, vurderes en modell med kommunal leieordning av aktuelle private områder.»

Et flertall i formannskapet, bestående av H, Krf, Ap og SV, vedtok imidlertid 15.11.2007 rådmannens redegjørelse, og anbefalingen om «Praksis med leiegjennomføring kan ikke anbefales tatt inn i igjen som grunnlag for plangjennomføring. Kommunens vedtatte mål om kjøp av regulert park/ friareal bør ligge fast.» Et oversendelsesvedtak fra Høyre om at «Det kan vurderes tilbakeleie til grunneierne i særlige tilfeller» ble enstemmig vedtatt.

I bystyrets vedtak av kommunedelplan for idrett, fysisk aktivitet og naturopplevelse 2010-2022 tilføyde bystyret at «De delene av grønnstrukturen som er eller blir regulert til offentlig friområde, skal innløses eller sikres gjennom Prosjekt friområde, primært gjennom forhandlinger og frivillige avtaler.»

2.7.3 ORGANISERING OG FINANSIERING

Stavanger kommune har valgt å organisere sitt arbeid med sikring av arealer for friluftsmål som et eget prosjekt. Prosjektet har bestått av tre prosjektmedarbeidere og to styringsgrupper, en politisk og en administrativ. Prosjektgruppen har rapportert til direktør for Bymiljø og utbygging. Administrativ styringsgruppe har bestått av direktør Bymiljø og utbygging, park- og veisjef, eiendom-juridisk sjef og byplansjefen (leder av Byplan).

Stavanger har, som nevnt, sammen med Oslo, Bergen, Trondheim og Kristiansand, årlig fått en økonomisk ramme til sikring av lokale friluftsområder fra DN (Miljødirektoratet fra 2013). Denne ordningen tok til i 2001, og Stavanger var den første kommunen som kom med i ordningen. Stavanger kom med fordi prosjektet var politisk initiert, og fordi det var bred politisk oppslutning om prosjektet. Stavanger trådte ut av rammetilsagnsforsøket i 2007 etter fem års samarbeid og 11,5 mill. kr. i statlige tilskudd, men inngikk ny avtale i 2009, og har årlig mottatt tre millioner årlig i perioden 2009-2012. Stavanger kommune har med ett unntak (2003), bedt DN om utbetaling i tråd med gitte tilsagn, til forskjell fra de øvrige byene i forsøket som har hatt større forsinkelser. I den grad det har vært forsinkelser, skyldes det i hovedsak langvarige forhandlinger og rettslige avgjørelser i rettsvesenet.

Ifølge opplysninger fra kommunen påløp det i perioden 2001-2013 brutto utgifter på 265,4 mill. kr. i investeringer i Friområdeprosjektet, inklusiv investeringer langs dobbeltsporet. I periode ble det inntektsført 37,7 mill. kr i overføringer fra Direktoratet for naturforvaltning, Husbanken og overføringer fra STUI (Statens ungdoms- og idrettskontor). Kostnadene fordeler seg slik:

- 111,5 mill. kr til grunnnerverv
- 145,0 mill.kr til opparbeidelse, inklusiv lønn til 3 prosjektmedarbeidere
- 8,9 mill. kr til advokatutgifter

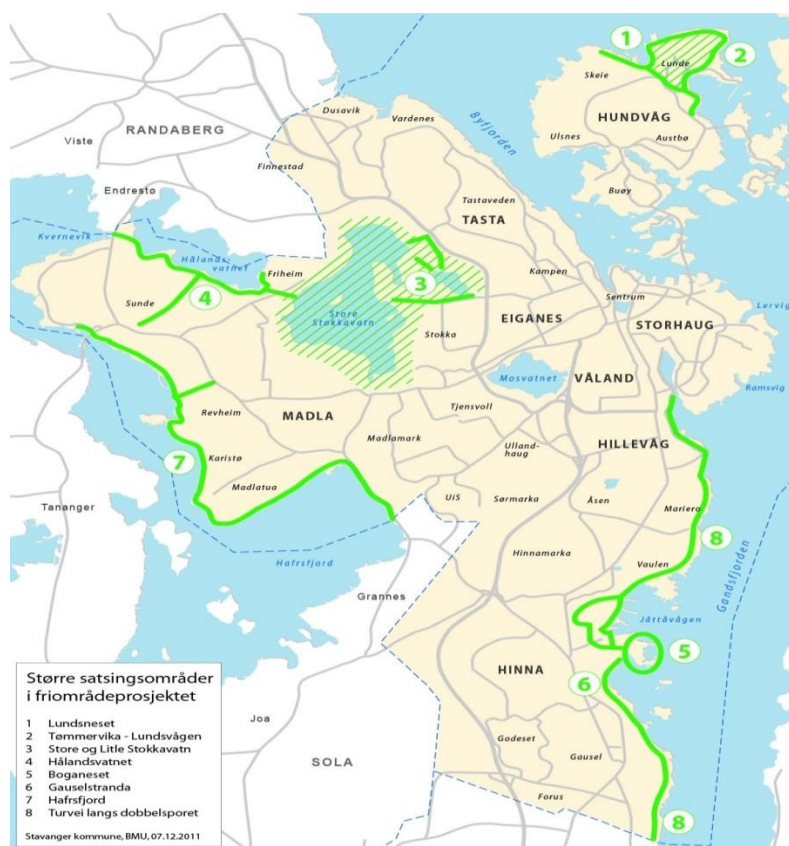
Det er betydelig variasjon i hvor store ervervskostnadene har vært sammenlignet med opparbeidelseskostnadene. Ved utbygging av turvei langs dobbeltsporet har utgiftene til erverv vært ca. 5 mill. kr, mens utgiftene til opparbeidelse har vært rundt 90 mill. kr. Ved Boganes har situasjonen vært motsatt i og med at ervervene har kostet ca. 22 mill. kr, mens opparbeidelsen av området (inkl. riving av hytter) har kommet på rundt 11,5 mill. kr. På Lundsneset har kostnaden til grunnnerverv vært ca. 35 mill. kr, mens opparbeidelsen vil ligge rundt 10 mill. kr. Advokatutgiftene i dette området har vært ca. 3 mill. kr.

2.7.4 MÅL- OG RESULTATOPPNÅELSE

Friområdeprosjektet har i stor grad rettet innsatsen mot de prioriterte kategori A-områdene:

1. Lundsneset nord på Hundvåg
2. Strandstrekningen Tømmervika til Lundsvågen på Hundvåg
3. Områdene mellom Store og Litle Stokkavatn og Byhaugen/Tasta
4. Hålandsvatnet i Madla bydel
5. Strandstrekningen fra Boganeset til Sandholmen i Hinna bydel
6. Boganeset i Hinna bydel
7. Strandsonen langs Hafrsfjord i Madla bydel

I tillegg ble som nevnt, realiseringen av turveien langs dobbeltsporet fra Kvaleberg til grensen mot Sandnes lagt til Friområdeprosjektet (se vedlagte kart). De folkevalgte har bekreftet prioriteringen av disse åtte kategori-A områdene i forbindelse med formannskapetets behandling av statusrapporter fra Friområdeprosjektet i 2002, 2005, 2007, 2012 og 2014.



Kategori A-områdene er i 2014 i hovedsak fullført. Unntaket er grunnerverv i plan 1811 Gauselstranden (strandstrekningen fra Boganes til Sandholmen). Framføring av turvei gjenstår ved skytebanen langs Hafsfjord-ruta, men grunnervervene er foretatt.

Gjennom Friområdeprosjektet har kommunen sikret 2141 dekar friområde for allmennheten og det er opparbeidet 16,5 kilometer med nye turveier, slik at Stavangers innbyggere i 2014 har om lag 20 mil turveier til sin disposisjon. En sentral del av prosjektet har vært å etablere et nett av turveier og grønne spaserdrag, som binder store og små friområder sammen og som gir flere turmuligheter. Også Blå Promenade langs sjøen fra Storhaug til Bjergsted er en del av dette turveinettet. Mer enn 98 prosent av Stavangers befolkning har nå tilgang til turveinettet innenfor 500 meter fra sin bolig.

Stavanger ble i 2005 tildelt Bymiljøprisen for sitt arbeid for friluftslivet i byen, og i 2006 for sitt arbeid med gang- og sykkelveinettet i byen. Gjennom samarbeid med Stavanger turistforening er det utviklet 52 hverdagsturer i ulike deler av byen. Dette tiltaket har blant annet bygget på den turveiinfrastruktur som er etablert gjennom Friområdeprosjektet.

I en evaluering av DNs rammetilsagnsforsøk blir Stavangers friområdeprosjekt beskrevet som en «solskinshistorie» (s. 40) og en «gladsak» (s. IV).²³ Byen ble trukket fram som et eksempel på hvordan arbeid for å sikre friluftsområder skal drives. Eva-

²³ Jf. Strand, A. (2012), *Rammetilsagn som virkemiddel i arbeidet med å sikre friluftsområder for allmennheten. Evaluering av et forsøksprosjekt*. TØI-rapport 2012.

lueringen peker på kommunens prosjektorganisasjon som sentral i arbeidet med å realisere de politiske prioriteringene, stabilitet i bemanningen av prosjektet, planforankring i kommuneplanens arealdel og i reguleringsplaner og bred politisk enighet om å satse på å bedre folks tilgang på friområder. Evalueringen trekker også fram at det å ha hatt staten i ryggen, har gitt Friområdeprosjektet større tyngde i møtet med grunneierne fordi staten har stått som garantist for det lokale arbeidet (Strand 2012:I).

Friområdeprosjektet er evaluert som et vellykket prosjekt, på den annen side er det blitt et sterkt omstridt prosjekt, fordi det betyr overdragelse av en rekke store og små private eiendommer til kommunale friområder for allmennheten. I Friområdeprosjektet har kommunen valgt en strategi basert på en ytterligere sikring av områder for allmennhetens bruk, enn det vernet disse har som friluftsområder i arealdelen til kommuneplanen og i gjeldende reguleringsplaner. Kommunen hadde langt på vei avklart og tatt standpunkt til arealbruksspørsmål i forkant av Friområdeprosjektets arbeid med gjennomføring.

I kommunedelplanen for idrett, fysisk aktivitet og naturopplevelse 2010-2022 er det uttalt at kommunen skal ha et sammenhengende hovedturveinett innen 2015, samt at kommunen skal ha sikret alle friområdene i kommuneplan og reguleringsplaner innen 2022.

OPPSUMMERT

- Friområdeprosjektet har vært drevet målbevisst siden 2001 for å sikre Stavangers befolkning tilgang til nødvendige friarealer.
- I prosjektet har man jevnlig rapportert til politisk styringsgruppe, om både prinsipper og detaljspørsmål. Prosjektet har etter vår vurdering hatt tung politisk forankring.
- Det har vært bred politisk enighet om målene i Friområdeprosjektet.
- Det har vært bred politisk enighet om virkemidler, som bruk av reguleringsmyndighet, sikring ved erverv og ekspropriasjon om nødvendig.
- De folkevalgte har understreket at det er ønskelig at man kommer fram til frivillige løsninger.

2.8 STATLIGE FØRINGER I FRIOMRÅDEPROSJEKTET – MILJØDIREKTORATETS VURDERINGER

Stavanger kommune var deltaker i det statlige prosjektet: «Rammetilsagn som virkemiddel i arbeidet med å sikre friluftsområder for allmennheten» i regi av Miljødirektoratet (tidligere Direktoratet for natur og miljøforvaltning.)

I forbindelse med denne undersøkelsen har Rogaland Revisjon IKS hatt kommunikasjon og møte med Miljødirektoratet, og bedt dem om en skriftlig vurdering av Stavanger kommunes arbeid med Friområdeprosjektet. Hensikten med dette har for det første vært å klargjøre eventuelle statlige føringer i arbeidet, og dernest å få en vurdering av valg av virkemidler i Stavanger sammenlignet med andre kommuner i prosjektet.

Nedenstående notat fra Miljødirektoratet er datert 06.12.2013 og er signert av avdelingsdirektør Berit Lein og fungerende seksjonssjef Nils-Yngve Berg.

Stavanger kommune - Friområdeprosjektet

Vi viser til tidligere epostkommunikasjon, møte hos oss 18. november og senest Deres epost datert 21. november. Vi vil nedenfor svare på spørsmålene som er stilt i eposten av 21. november.

- *Kort om bakgrunnen for prosjektet «Rammetilsagn som virkemiddel i arbeidet med å sikre friluftsområder for allmennheten».*

Svar: Bakgrunnen for prosjektet var et møte mellom Stavanger kommune og Fylkesmannen i Rogaland høsten 2001, der kommunen informerte om «Prosjekt friområder» og diskuterte muligheten for statlige tilskudd til sikring/innløsning av arealer. Fylkesmannen informerte direktoratet om saken samme høst. Det ble deretter avholdt et møte i Stavanger kommune i juni 2002, bl.a. som følge av politisk interesse på regjeringsnivå. I møtet informerte bl.a. kommunen v/daværende ordfører om sikringsprosjektet i Stavanger, og direktoratet om mulighetene for statlig økonomisk medvirkning. Som oppfølging av møtet inviterte Stavanger kommune direktoratet til et samarbeid ved brev av 23. september 2002. Direktoratet vurderte prosjektet som svært spennende i forhold til nasjonal friluftslivspolitik, og ønsket å inngå et flerårig forpliktende samarbeid med kommunen for å sikre viktige friluftslivsområder og grønnstrukturer i tettbebygde områder for allmennheten. Samarbeidsmodellen ble oppfattet som nyskapende og fikk støtte i Miljøverndepartementet, og samarbeidet ble formelt innledet i juni 2003. Etter hvert ble tilsvarende samarbeid inngått med Bergen, Trondheim, Oslo og Kristiansand. Formålet

ble da utvidet til å innhente erfaringer fra denne type samarbeidsmodeller mellom stat og kommune, og samarbeidet ble definert som et eget prosjekt i direktoratet. Samarbeidsmodellen ble gjenstand for ekstern evaluering, og Rogaland Revisjon er kjent med sluttrapporten fra evalueringen.

- *Hvilke betingelser var stilt for kommunenes deltakelse i prosjektet?*

Svar: Betingelsene var først og fremst knyttet til at kommunene gjennom samarbeidet skulle arbeide aktivt og målrettet med å sikre viktige friluftslivsområder og grønnstrukturer i tettbebygde områder for allmennheten. Det var også en klar betingelse at kommunene måtte bidra med minst 50 % av kostnadene med å sikre arealene for allmennheten, og statens totale økonomiske bidrag i samarbeidsperioden ble begrenset oppad til et bestemt årlig beløp. Videre var det en forutsetning for samarbeidet at deltakende kommuner skulle bidra med erfaringsutveksling, og delta på faglige samlinger i regi av direktoratet.

- *Var det i prosjektet lagt statlige føringer eller anbefalinger overfor de deltakende kommunene – for eksempel når det gjelder:*
 - *«Kjøp eller annen sikring» - dvs. valget mellom kjøp eller servituttavtaler.*
Svar: Det ble ikke lagt inn noen føringer i valg mellom kjøp eller servituttavtaler. Dette var av de tema som ble diskutert og erfaringsutvekslet på faglige samlinger, og det var varierende praksis blant de deltakende kommunene. Men ingen føringer ble lagt fra direktoratet.
 - *Aktuelt/akseptabelt prisnivå ved erverv.*
Svar: Direktoratet har lagt generelle føringer for akseptabelt prisnivå når kommuner søker om statlig økonomisk medvirkning til sikring av friluftslivsområder. I korthet går disse føringene ut på at staten ikke ønsker å medvirke til avtaler om pris som kan virke prisdrivende i forhold til det prisnivået som er lagt gjennom rettslige skjønnsavgjørelser for tilsvarende areal. For regulerte friluftslivs-/frieområder vil dette gjennomgående tilsvare landbruksverdi eller annen påregnelig og lovlig utnyttingsverdi for arealene. Disse føringene ble også gjort gjeldende for samarbeidet. Det var en oppfatning i direktoratet, og andre deltakende kommuner, at Stavanger kommune opererte med et spesielt høyt prisnivå i sine tilbud om frivillige avtaler med grunneiere. Denne praksisen ble likevel akseptert av direktoratet – om enn under en viss tvil.
 - *Kommunens valg av prosessfullmektig.*
Svar: Kommunene sto i utgangspunktet fritt til å velge advokat i den perioden vi hadde samarbeid med dem. I den grad kommunen søkte staten om dekning av utgifter i konkrete sikringssaker, forventet vi at de brukte en av statens samarbeidsadvokater – i praksis advokat Ove Chr Lyngholt. Dette er tilsvarende som vi forholder oss til andre kommuner som søker om statlig finansiering til sikring av friluftslivs-områder – vi forventer at de bruker en av statens samarbeidsadvokater i gjennomføring av den konkrete saken.

- *Hva kjennetegner etter Miljødirektoratets vurdering Stavanger kommunes innhold og gjennomføring i prosjektet?*

Svar: Innholdet og gjennomføringen av prosjektet i Stavanger kommune har gjennom hele samarbeidsperioden blitt vurdert som forbilledlig fra vårt ståsted. Det gjelder både innhold og gjennomføring. Vi har også inntrykk av at dette var holdningen hos de andre samarbeidskommunene gjennom diskusjoner som framkom på de faglige samlingene. Prosjektleder for friområdeprosjektet ble også invitert til en rekke foredrag om prosjektet hos kommuner og på nasjonale samlinger i løpet av samarbeidsperioden. Vårt kjennskap til detaljene i innhold og gjennomføring er begrenset til det vi har fått opplysninger om gjennom søknadspapirer, informasjon på faglige samlinger og generelle omtaler av prosjektet i forskjellige fora.

- *Ved sammenligning mellom kommunene i prosjektet, har Stavanger kommune valgt løsninger som er annerledes enn de andre kommunene?*

Svar: Vi antar at det her spørres om løsninger for gjennomføring. Stavanger har brukt økonomiske ressurser i en helt annen grad enn de øvrige kommunene. Kommunen har også gjennomført sikring av arealer i et helt annet omfang, og i et helt annet tempo, enn de andre kommunene. Hvis de andre kommunene hadde hatt en tilsvarende gjennomføring som Stavanger, så ville forsøket med rammetilsagnsavtaler med kommuner med stor sannsynlighet blitt videreført og utvidet. Dessverre var ikke dette tilfellet, og direktoratet slet etter hvert med store overføringer i statsbudsjettet som følge av forsinket gjennomføring hos de andre kommunene. Ordningen ble derfor avvirket etter forsøksperioden.

Transportøkonomisk Institutt har foretatt en evaluering av prosjektet: «Rammetilsagn som virkemiddel i arbeidet med å sikre friluftsområder for allmennheten».²⁴ Fra denne evalueringen merker vi oss:

«Stavanger er en solskinnshistorie, og i Stavangers eksempel finner vi nøkkelen til å forstå hvordan et arbeid for å sikre friluftsområder bør drives. Her ble det etablert en overordnet plan som skisserte hva en ville oppnå. Videre ble det etablert en prosjektorganisasjon dedikert til å arbeide med realisering av planen. Prosjektleder tok seg av kjøpsforhandlingene og samarbeidet tett med planfaglige medarbeidere som sørget for å få fram det plangrunnlaget som en til enhver tid trengte. Prosjektorganisasjonen var i sin tur forankret i det politiske systemet ved en styringsgruppe. Organisasjonen har vært stabil over mange år, og har fått fram resultater som tilfredsstillende DN's ønskemål både faglig og med hensyn til et rimelig tidsmessig samsvar mellom tilsagn og utbetaling. Organisasjonen har også klart å etablere en rekke turvegstrækninger av stor verdi for befolkningen i Stavanger.»

(Oslo) «Kommunen har de senere årene fått gjennomført en rekke sikringer, og prosjektet kan framvise en imponerende liste over sikrede større og mindre arealer, mest det siste, og i mange tilfeller som servitutavtaler med minimale kostnader.»

²⁴ TØI-rapport 1217/2012 – Arvid Strand - «Rammetilsagn som virkemiddel i arbeidet med å sikre friluftsområder for allmennheten» - Evaluering av et forsøksprosjekt

OPPSUMMERT

- Miljødirektoratet omtaler Stavanger kommunes arbeid med Friområdeprosjektet som forbilledlig, med vekt på tilgjengelige økonomiske ressurser, samt omfang og tempo i sikringsarbeidet.
-
- Miljødirektoratet ga ingen føringer for bruk av virkemidler, for eksempel eie eller leie, men ga uttrykk for at de syntes Stavanger kommune la seg på et høyt prisnivå ved erstatninger.

2.9 FORHOLDET TIL GRUNNEIERNE – KONFLIKTHÅNDTERING

GRUNNEIERNES OPPFATNING AV FORHOLDET TIL STAVANGER KOMMUNE

I det offentlige bildet framkommer det sterkt kritiske vurderinger fra grunneierne om deres kontakt og kommunikasjon med Stavanger kommune. Dette forholdet er derfor naturlig blitt en problemstilling i vår undersøkelse.

Vi har tidligere i rapporten gjort rede for vår dokumentgjennomgang. Med tanke på konfliktforståelsen, er dokumenter fra Fylkesmannen og fra domstolene viktige. For å skaffe oss et representativt uttrykk fra grunneierne har vi valgt ut et av områdene i Friområdeprosjektet – Tasta/Stokka – og har her hatt kontakt med alle grunneierne eller representanter for eiendommene, 15 i alt. Kontakten har vært ved dybdeintervju eller kontakt på telefon. Et par av de vi har kontaktet på telefon, disse har ikke ønsket å gå gjennom sin sak, fordi det har gått så lang tid og vært generasjonsskifte underveis. Vi har også hatt gjennomgang med fire grunneiere/eiendommer på Lunde/Lundsneset, der grunnervervet har vært spesielt konfliktfylt.

Et stort flertall av disse grunneierne gir uttrykk for en negativ opplevelse av kontakten med Stavanger kommune. Uttrykk som går igjen er:

- Maktmisbruk
- Forskjellsbehandling
- Arroganse
- Hardhendt praksis
- Lite fleksibilitet
- Enveiskjøring
- Manglende imøtekommenhet

Vi må her understreke at dette er grunneiernes subjektive opplevelse, men denne vil ligge til grunn når de vurderer hvordan kommunen har behandlet deres sak. Grunneierne har her en opplevelse av å møte en motpart som de oppfatter som profesjonell, med stor tyngde og erfaring, og med de gode kortene på sin hånd. Man anser det ikke som et møte mellom to likeverdige parter.

Men dette uttrykket er ikke unisont. Det er noen få grunneiere som gir uttrykk for et mer positivt og ryddig forhold til kommunen. Det kan være vanskelig å se hva som er grunnen til at dette oppleves ulikt, men de som er blant de positive, understreker at de har hatt et realistisk forhold til hva som var mulig å få til i denne situasjonen, og at det har gjort det enklere.

Ellers ser vi at grunneierne velger ulike strategier i disse prosessene. En gruppe velger å «kaste kortene». De konkluderer med at de står overfor en motstander som har alle

gode kort på sin hånd og som vil vinne fram. De inngår derfor relativt fort en frivillig avtale, og bruker tid og krefter på andre områder i livet. En annen gruppe engasjerer seg i konflikten med kommunen med all sin energi, og bruker mye av livet sitt på dette – gjerne gjennom en årrekke.

Her må vi også peke på at det i konfliktsammenheng i disse sakene ikke er et klart skille mellom frivillige avtaler og ekspropriasjon. Når kommunen har regulert til friområde og har et formelt grunnlag til å ekspropriere ut fra, vil flere grunneiere inngå avtaler, fordi de anser det slik at kommunen vil vinne fram uansett. De vil likevel ikke betrakte dette som frivillighet, men som en pragmatisk tilnærming til noe de egentlig ikke ønsker.

HVORDAN SKAL KONFLIKTENE FORSTÅS

For å få et bakteppe for konfliktforståelse og mulig konflikthåndtering i disse sakene, har vi bedt om å få en generell redegjørelse fra førsteamanuensis Sverre Blandhol ved Universitetet i Oslo. Blandhol er dr. juris og med mastergrader i idehistorie og psykologi, og har spesialisert seg på forhandlinger, meglings og konflikthåndtering. Notatet finnes i sin helhet i rapportens vedleggsdel.

Blandhols vurderinger er av generell karakter og ikke en vurdering av konkrete situasjoner i Stavanger kommune.

Rent generelt kan man fastslå at grunnerv og ekspropriasjoner er konfliktsaker, spesielt når det er snakk om friområder. Grunneierne ønsker ikke å avstå sin eiendom, spesielt når utgangspunktet er at erstatningen er lav. Blandhol peker på at dette i utgangspunktet er en interessekonflikt mellom kommunen og grunneierne, men at også meningsforskjeller, verdier og identitet kan være en del av konflikten.

Konfliktforløp og konfliktnivå har utviklet seg ulikt fra sak til sak. En del av dette kan leses av i klager til fylkesmannen og i behandling i retten:

- Noen grunneiere har stilt spørsmål ved gyldigheten av reguleringsplanene og ved ekspropriasjonsvedtaket. Da har det vært et høy konfliktnivå gjennom hele prosessen.
- Noen grunneiere har vært positive i planprosessen, men så har konflikten utviklet seg ved erverv og forhandlinger.
- For andre grunneiere har konflikten i det alt vesentlige dreid seg om erstatningen og størrelsen på denne.
- Bruk av ekspropriasjonsvirkemiddelet er ikke alene avgjørende for konfliktnivået. Ekspropriasjon innebærer bruk av tvang og er et uttrykk for konflikt. Men det er flere saker med høyt konfliktnivå som til slutt ender med en avtale.

Det betyr også at konfliktgrunnlaget vil variere, men etter vår gjennomgang av dokumenter og i intervjuer er dette hovedinnholdet:

- Reguleringsplanens innhold – behovet for friområder.
- Omfanget av ervervet – bare turstier eller hele friarealet?
- Ervervsform – eie eller leie?
- Erstatningsnivå – først og fremst pris men også muligheten for erstatningstomter.
- Grensene og betingelsene for den delen grunneieren sitter igjen med, og en opplevelse av forskjellsbehandling på dette området.
- Informasjon, kommunikasjon, møtet med kommunen.

De tre første punktene her er konsekvenser av klare politiske vedtak i Stavanger kommune: Det skal etableres friområder, disse områdene skal være hele grønnstrukturer, ikke bare turveier, og kommunen skal i utgangspunktet eie friarealene. Disse premissene er i seg selv konfliktskapende overfor grunneierne.

Når det gjelder erstatningsnivå, forholder altså Stavanger kommune seg til et prisnivå basert på etablerte rettslige prinsipper for fastsettelse av ekspropriasjonsersatning. Det lave prisnivået for friområder er i seg selv konfliktskapende.

Når det gjelder grenser og betingelser for den delen grunneieren sitter igjen med, har vi andre steder i rapporten drøftet påvirkningsmuligheter eller forhandlingsmuligheter. For mange av de grunneierne som er kritisk til Stavanger kommune, er dette også et viktig ankepunkt, ved at det blir gitt inntrykk av at det er rom for forhandlinger, men så opplever de det som at resultatet er gitt på forhånd, og føler seg derfor lurte. Her kommer også opplevelsene av forskjellsbehandling: Andre har fått beholde større arealer, flere bygninger, fått satt opp gjerde, og lignende. For grunneierne høyner disse momentene konfliktnivået ytterligere.

Når det gjelder informasjon, kommunikasjon og møter med kommunen, har vi ellers i rapporten gitt uttrykk for at vi finner at Stavanger kommune har ivarettatt formelle krav og forpliktelser i lover og regler til medvirkning og kommunikasjon. Likevel gir grunneierne uttrykk for at de ikke er fornøyd med kommunikasjonen med kommunen. De opplever at de blir overkjørt av et profesjonelt byråkrati, de opplever at de blir møtt med holdninger som uttrykker arroganse, nedlatenhet og mangel på fleksibilitet. De opplever også det de omtaler som uetterrettelighet, ved at man fra kommunens side gir uttrykk for løsninger på møter, som det ikke føres referat fra, og som ser ganske annerledes ut når avtaleutkast foreligger.

Alle de elementene vi her peker på, vil påvirke hverandre og til sammen være et uttrykk for konfliktnivået, slik som dette oppleves fra grunneierne.

Et uttrykk for konfliktnivået er også at en av grunneierne har anmeldt ansatte i Stavanger kommune for grov uforstand i tjenesten. Politiet og statsadvokaten har henlagt saken fordi «anmeldte forhold ikke er straffbart». Rådmannen har tatt henleggelsen og politiets behandling til etterretning.

Sverre Blandhol er spesielt opptatt av faren for at konflikter eskalerer:

«Slike konflikter kan lett eskalere. Eskalering vil si at en part tar i bruk hardere virkemidler for å nå sine mål, eller konflikten som helhet intensiveres og forsterkes. Eskalering har flere til dels uheldige konsekvenser. Det kan oppstå psykologiske endringer hos parten, som kan bli mer negativt og fiendtlig innstilt til den andre. Da blir videre samarbeid vanskeligere og nye konflikter oppstår lettere. Konflikten kan spre seg, bli mer absolutt, det oppstår allianser, osv.»

Blandhol oppsummerer konfliktutfordringene slik:

- Forutse og håndtere eskaleringsprosesser
- Kjenne til og bruke tillitsbyggende virkemidler
- Skille klart mellom forhandlinger og rettslige prosesser, derunder skjønnsaker.
- Være bevisst på faren for at involverte i prosjektet forplikter seg for sterkt til valgte fremgangsmåter og løsninger også når disse viser seg å genere større motstand og/eller problemer enn antatt («overkommitering»).
- Håndtere kommunikasjon og informasjon, både internt, overfor berørte parter og interessenter, og overfor mediene

KOMMUNENADMINISTRASJONENS VURDERINGER AV KONFLIKTENE

Viktige momenter som administrasjonene peker på for å forstå konfliktene:

- Saker om grunnerverv er i sin natur konfliktskapende, dette er neppe til å unngå.
- Mange av konfliktsakene, og spesielt de vanskeligste, har vært drøftet i forhandlingsutvalget, og det er gitt politisk støtte til løsningsmodellene. Et unntak her er saken til Henning Stokke, hvor administrasjonen under domstolbehandling ble oppfordret til å inngå et forlik, som også ble gjort, men uten tilstrekkelig politisk forankring underveis.
- Noen grunneiere er svært konfliktorientert og lite løsningsorientert.
- Noen av sakene preges av at grunneieren gjennom hele prosessen ser for seg at politiske vedtak skal bli omgjort, noe som ikke er tema for forhandlingene.
- Fra det tidspunkt grunneieren engasjerer advokat i saken, vil kommunens kontakt gå til advokaten. Det er ikke alltid at grunneieren er innforstått med dette.

Kommunens prosessfullmektige, Ove Christian Lyngholt, peker på en annen utfordring: Spesielt fra de folkevalgte er det alltid et ønske om å komme fram til en frivillig avtale. Dette kan føre til at man forhandler lenge, noen ganger for lenge. Faren er at konflikten eskaleres for hver forhandlingsrunde, og at klimaet mellom partene stadig blir vanskeligere. Hans tanke er at det i noen situasjoner kan være en fordel for saken at man på et tidlig stadium innser at man ikke kommer fram til en løsning via forhandlinger og at saken heller bringes inn for domstolen for avgjørelse i stedet for å forhandle videre.

KOMMUNENS MULIGHETER TIL Å HÅNDTERE KONFLIKTENE

Når vi her drøfter kommunens muligheter for å håndtere konflikten, tar vi for gitt at de politiske føringene ligger til grunn: Det skal etableres friområder, det skal erverves for å eie, om nødvendig med ekspropriasjon og det skal legges til grunn et prisnivå basert på etablerte rettslige prinsipper for fastsettelse av ekspropriasjonerstatning. Det ligger da et grunnlag som allerede i utgangspunktet gir et betydelig konfliktnivå.

Med dette som bakteppe, hvilke muligheter har kommunen for å bearbeide konflikten?

Vi viser her til Blandhols generelle vurderinger:

«Når man som offentlig part i et prosjekt som friområdeprosjektet står overfor en situasjon der det lett kan oppstå vanskelige konflikter, kan det hevdes at man bør være særlig oppmerksom på utfordringene knyttet til konflikthåndteringen og sette i verk passende tiltak som kan ivareta disse utfordringene.

For å få til dette, kan det være grunn til å knytte til seg kompetanse på kommunikasjon og konflikthåndtering ved siden av fagkompetanse innen juss, økonomi, landskapsarkitektur, osv. Det er også viktig å være oppmerksom på de ulike roller kommunen har i konflikten, som forhandlingspart og ekspropriant, og hvordan disse oppfattes utad. Det kan i den anledning for eksempel være et spørsmål om man bør skille mellom hvem som opptre i forhandlinger på vegne av kommunen og hvem som opptre i rettslige prosesser.

For å håndtere konfliktutfordringene er det i det hele tatt viktig at man allerede fra begynnelsen arbeider bevisst med konflikthåndtering. Det innebærer blant annet at man gjennomfører interessentkartlegging, interesseanalyse og sørger for å oppfylle krav til prosedyral rettferdighet. Videre bør kommunen ha et aktivt forhold til kommunikasjon og til prosessdesign.»

I vedleggsdelen går Blandhol mer i detalj på mulige til konflikthåndteringen i denne type saker.

Ut fra dette er det vår vurdering at man i Stavanger kommune kunne ha redusert konfliktnivået i saker om grunnverv og ekspropriasjoner ved å ha en mer aktiv tilnærming til konfliktutfordringer og konflikthåndtering gjennom hele prosessen.

ET EKSEMPEL – STATENS VEGVESENS ETISKE RETNINGSLINJER FOR GRUNNERVERV

Negativ fokusering på grunnervervet i forbindelse med utbygging av ny hovedflyplass på Gardermoen førte til at bl.a. Vegvesenet i desember 1996 ble pålagt å utarbeide etiske regler for grunnerverv. ²⁵ Retningslinjene er utformet slik:

1. *Grunnerverv skal skje på et faglig grunnlag.*
 1. *Grunnerverv skal utføres i henhold til gjeldende regelverk og på verdsettingsfaglig basis.*
 2. *Rettferdighet og likhet skal tilstrebes.*
Vi skal gi erstatning for det økonomiske tap som grunneieren lider i henhold til regelverket. Vi skal tilstrebe at like tilfeller gis lik erstatning. Av hensyn til likhetsprinsippet skal vi søke å unngå at Vegvesenet yter vederlag ut over det lovbestedte økonomiske tapet.

2. *Det skal vises respekt for enkeltmennesket.*

Herunder må det legges vekt på:

 1. *Ærlighet.*
Informasjon fra Vegvesenet skal være korrekt.
 2. *Åpenhet.*
Den enkelte skal gjøres kjent med sine rettigheter. Vi skal tilstrebe at alle fakta som har betydning for grunnervervet legges på bordet.
Disposisjoner ut fra taktiske hensyn må ikke forekomme.
 3. *Toleranse.*
Den enkeltes holdninger, meninger og verdier skal respekteres. Det er viktig at vi tar oss tid til å lytte og sette oss inn i situasjonen til den enkelte.
 4. *God kommunikasjon.*
Vi skal gi tilstrekkelig informasjon og sørge for at denne blir forstått. Informasjon fra Vegvesenet skal være entydig. Personlig kontakt med den enkelte må tilstrebes, og det skal settes av tilstrekkelig tid og ressurser til dette. Det skal være enkelt å komme i kontakt med rette vedkommende i Vegvesenet.

3. *Vi skal legge vekt på å være hjelpsomme og positive overfor berørte grunneiere. Vi skal være spesielt oppmerksomme på å veilede de svakeste parter, slik at de kan ivareta sine interesser.*
Vi må være imøtekommende overfor den enkelte. Vi må sette av tid og ressurser til å gjøre inngrepet forståelig for den enkelte.

Gjennom å utarbeide egne etiske retningslinjer for grunnerverv, vil man, slik vi ser det, også få en mer bevisst tilnærming til konfliktaspektet i slike saker.

I Stavanger kommune har man utarbeidet en generell etisk standard for alle ansatte.

²⁵ Håndbok i Statens vegvesen: Etiske retningslinjer for grunnerverv

VEDLEGG

Vedlegg 1: Metode

OVERSIKT OVER INTERVJUER:

Folkevalgte:

- Arbeiderpartiet - Cecilie Bjelland
- Arbeiderpartiet - Arnt Heikki Steinbakk
- Frp - Leif Arne Moi Nilsen
- Frp - Tore B. Kallevig
- Høyre - John Petter Hernes
- Høyre - Christine Sagen Helgø
- KRF - Bjørg Tysdal Moe
- Miljøpartiet de grønne - Torfinn Ingeborgrud
- Pensjonistpartiet - Carl W. Sandvig
- Rødt - Truls Drageset Dydland
- Senterpartiet - Bjarne Kvadsheim
- SV - Eilif Meland

Administrasjon:

- Prosjektleder friområdeprosjekt - Ådne Håland
- Juridisk sjef byplan og utbygging - Ove Rødstøl
- Tidligere kommunaldirektør KBU - Halvor Karlsen
- Park og vei sjef - Torgeir Esig Sørensen
- Direktør bymiljø og utbygging - Leidulf Skjørestad
- Byplansjef - Anne Skare
- Arkitekt og byplanlegger - Leni Andreassen
- Rådmann Inger Østensjø
- Kommuneadvokat Birgit Seierstad
- Tidligere kommuneadvokat Tor Plathe

Advokater:

- Endre Skjørestad
- Ove Christian Lyngholt

Grunneiere:

Dybdeintervju hos Rogaland Revisjon:

- Henning Stokke
- Bjarne Lunde, Ove Lunde og Ingvar Lunde
- Anne Brit Ramsnes og Svein Ramsnes
- Ellen Jepson og Knud Knudsen
- Ove Idsøe

- Johan Lunde
- Andreas Ims og Lise Jorunn Malde
- Gro Flatabø Zanussi og Marco Zanussi
- Bjørg Asheim, Helge Berg og Bente Asheim
- Bjarne Lunde
- Gro Ingvaldsen og Ivar Ingvaldsen

Telefonkontakt/telefonintervju:

- Trond Gjedrem
- Johannes Eskeland
- Espen Christian Asheim
- Anita K. Gilje
- Svein Kleppe
- Øydis Kleppe Bøtun
- Rønnaug Hidle
- Torbjørn Kommedal
- Ingunn Wetteland
- Gunvor Molaug

DOKUMENTGJENNOMGANG – BL.A.:

- Saker i bystyret, formannskap, kommunalstyret
- Forhandlingsutvalgets behandling av saker i Friområdeprosjektet de 6 siste årene
- Alle dokumenter i reguleringsplanprosessen i 3 reguleringsplaner
- Avtaler med grunneiere / rettsdokumenter for alle eiendommene i Friområdeprosjektet – ca 200
- Kommuneadvokatens dokumenter i alle ekspropriasjonssaker utenom Friområdeprosjektet de 10 siste årene
- Fylkesmannens behandling i alle klagesaker

- For flere detaljer – se referanseliste nedenfor.

GJENNOMGANG MED MILJØDIREKTORATET.

Stavanger kommune v/Friområdeprosjektet har deltatt i et statlig prosjekt i regi av Miljødirektoratet. Direktoratet har gitt en egen vurdering, bl.a. om statlige føringer og en sammenligning med andre kommuner.

REFERANSER

- Direktoratet for naturforvaltning 23.09.2002, søknad fra Stavanger kommune om tilskudd til sikring av friluftarealer.
- Formannskapets vedtak 19.04.01 om å opprette Friområdeprosjektet «Areal til friområder-turveier-lekeplasser-idrettsformål».
- Formannskapets vedtak 15.11.2007, vedtak med prinsipiell avklaring av spørsmålet om å leie eller eie friluftarealer.

-
- Fylkesmannen i Rogaland, behandling av klager på vedtak av reguleringsplan.
 - Fylkesmannen i Rogaland, behandling av klager på vedtak om ekspropriasjon.
 - Høyesteretts dom 28.06.2006. Oppheving av overskjønn fastsatt i Gulating lagmannsrett 07.12.2005.
 - Kongeriget Norges Grundlov, given i Rigsforsamlingen paa Eidsvold den 17de Mai 1814
 - Gulating lagmannsretts overskjønn av 27. februar 2007, familien Molaugs eiendom ved Store Stokkavann i Stavanger.
 - Gulating lagmannsrett/overskjønn 07.12.2005 for gnr. 4 bnr. 1/344 på Hundvåg.
 - Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) av 27. juni 2008 nr. 71. Pbl 1985 har vært grunnlaget for saker initiert før ny pbl i 2008.
 - Lov om oreigning av fast eiendom, 23. oktober 1959 nr. 3.
 - Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven), lov av 10. februar 1967.
 - Lov om vederlag ved oreigning av fast eiendom [ekspropriasjonerstatningslova] av 1984.
 - Miljøverndepartementet, Nasjonal handlingsplan for statlig sikring og tilrettelegging av friluftsområder. Rapport 2013.
 - Norsk Retstidende 2011 side 930 (Per A. Eiane).
 - Norsk Retstidende 2009 side 740 – Seimsmyrane.
 - Norsk Retstidende 2006 side 847 – Lundsneset.
 - Rogaland fylkeskommune, Fylkesdelplan for Jæren, *Regionalplan for Jæren 2013-2040*.
 - Rognes, Jørn (2008) Forhandlinger.
 - Sandene, Erling (1969), Ekspropriasjon eller overdragelse og oppgjør etter avtale. I Heidersskrift til Knut Robberstad (1969).
 - Silkoset, Ove (1996) «Ekstern kvalitetsrevisjon av grunnervervet i Gardermoprojektet. Sluttrapport». Rapport.
 - Stavanger kommune, Kommuneplan 2010-2025.
 - Stavanger kommune, Kommuneplanrevisjonen 2014-2029.
 - Stavanger kommune, Kommunedelplan for idrett, fysisk aktivitet og naturopplevelse 2010-2022.
 - Stavanger kommune, Grønn plan, vedtatt av bystyret 23.11.1991.
 - Stavanger kommune, reguleringsplan 1417 - Strandsonen Tømmervika/Lundsvågen.
 - Stavanger kommune, reguleringsplan 1673 – Lundsneset.
 - Stavanger kommune, reguleringsplan 1766 - Stokka/Tasta.
 - Stavanger kommune, reguleringsplan 1811, Strandsonen fra Boganestraen til Frøystad gård.
 - Stavanger kommune, statusrapporter fra Friområdeprosjektet, sju rapporter totalt.
 - Stavanger kommune, Handlings- og økonomiplanen 2002-2005 og 2014-2017.

- Stavanger tingrett, skjønn avsagt 01.10.2013 i sak mellom Stavanger kommune og Martin Grøsfjeld.
- Strand, A. (2012), Rammetilsagn som virkemiddel i arbeidet med å sikre fri-luftsområder for allmennheten. Evaluering av et forsøksprosjekt. TØI-rapport 2012.
- Taraldrud, Karen Eg (2011), Skjærgårdsparkavtaler - rettslige spørsmål ved til-blivelsen. Doktoravhandling.
- Aasebø, Kristoffer (2003), Avtale under trussel om ekspropriasjon: avtalerettsli-ge og forvaltningsrettslige problemstillinger». I Tidsskrift for Forretningsjus (2003).

Vedlegg 2: Oversikt over ekspropriasjonssaker i Friområdeprosjektet

Ekspropriasjonsvedtak i forbindelse med Friområdeprosjektet i Stavanger kommune.

Sak	Gnr./Bnr.	Dato for vedtak i Stavanger kommune	Reguleringsplan	Hvis klage, utfall av klagebehandlingen hos Fylkesmannen i Rogaland?	Behandling etter vedtak om ekspropriasjon
Ekspropriasjon av sameiedel på Byhaugen, Andreas Ims	29/8 og 29/316	02.04.2009	1961	Vedtaket påklaget i brev 05.05.2009. Fylkesmannen stadfestet vedtaket i brev 05.11.2009.	Inngått avtale og skjønns sak hevet. Flere etterspill i forhold til delings sak og makebytte.
Ekspropriasjon av grunn til friområde på Tasta, Knud Knudsen, Helge Knudsen, Siri Knudsen og Ellen Jepson	29/109 og 29/537	17.11.2011	1766	Ikke påklaget til Fylkesmannen.	Formannskapet fattet et betinget ekspropriasjonsvedtak. Avtale inngått i desember 2011. Vederlag fastsatt ved skjønn.
Ekspropriasjon av grunn til friområde på Byhaugen, Anne Brit Ramsnes	27/5	09.05.2011	1961	Påklaget i brev 14.09.2011. Fylkesmannen stadfestet vedtaket 22.12.2011.	Skjønn rettskraftig 09.01.2013. Avsagt i første instans. Saken ble ikke anket.
Ekspropriasjon av grunn til friområde på Tasta, Bjørg Asheim Eide	29/68	17.08.2005	1766	Vedtaket påklaget, men trukket, jf. brev fra Fylkesmannen 05.12.2005.	Partene inngikk utenrettslig avtale, datert 24.11.2005. Etterspill ifm. Statens vegvesens erverv av bygninger og deler av friområdet.
Ekspropriasjon av eiendom på Tasta, Henning Stokke	29/63	16.10.2008	1766	Vedtaket ble ikke påklaget til Fylkesmannen.	Vedtaket om regulering og ekspropriasjon prøvd rettslig. Avtale om kommunal leie av arealet i forbindelse med ankesak til lagmannsretten inngått 26.11.2012.
Ekspropriasjon av grunn til friområde på Lundsneset, Ove	4/15	19.10.2006 (Ekspropriasjonsvedtak)	1673	Klaget til Fylkesmannen, men trakk den og reiste i stedet søksmål for	Underretten nektet kommunens rett til å regulere området til friområde. An-

Lunde		ble fattet for Ove Lunde, Bjarne Lunde, Olav S. Lunde, Ove Idsø og Bjørnsen i ett felles vedtak)		Stavanger tingrett.	ken til lagmannsretten støttet gyldigheten. Anke til Høyesterett avvist. Avtale i 2011. Skjønn på erstatning i tingretten anket til lagmannsretten høsten 2013.
Ekspropriasjon av grunn til friområde på Lundsneset, Bjarne Lunde	4/8 og 5/3	19.10.2006	1673 og 1417	Klaget til Fylkesmannen som stadfestet formannskapets vedtak 23.08.2007.	Forlik ifm. anke til lagmannsretten. Inngått avtale i 2010 forut for ankebehandling, grensejusteringer i forhold til ekspropriasjonsvedtaket. Skjønn på vederlag anket.
Ekspropriasjon av grunn til friområde på Lundsneset, Olav S. Lunde	4/10 og 4/572	19.10.2006	1673	Klaget til Fylkesmannen som stadfestet formannskapets vedtak 23.08.2007.	Forlik etter anke i lagmannsretten. Avtale om overdragelse av eiendommen i 2010 etter ankesak behandlet 05.03.2009.
Ekspropriasjon av grunn til friområde på Lundsneset, Ove Idsø	4/2	19.10.2006	1673	Klaget til Fylkesmannen som stadfestet formannskapets vedtak 23.08.2007.	Avtale med kommunen høsten 2008, sak i Stavanger tingrett hevet.
Ekspropriasjon av grunn til friområde på Lundsneset, Sonja og Bjørn Erik Bjørnsen	4/60 og 4/77	19.10.2006	1673	Fylkesmannen stadfestet formannskapets vedtak 23.08.2007. Deretter klaget inn for Kommunal- og regionaldepartementet som avviste klagen i vedtak 14.01.2008.	Underretten nektet først kommunens rett til å regulere området til friområde. Anken til lagmannsretten støttet gyldigheten. Anke til Høyesterett avvist. Skjønn på erstatning i tingretten anket til lagmannsretten høsten 2013.
Ekspropriasjon av grunn til friområde (og vei) ved Hafrsfjord, Kari Hognestad mfl.	38/5	08.12.2003	1391 og 1841	Fylkesmannen stadfestet formannskapets vedtak 05.01.2005.	Er primært en vei-sak ifm. opprustning av Regimentveien, men omfatter også noe friareal.
Ekspropriasjon av friområde på	14/148	12.06.2008	1949	Ikke påklaget til Fylkesmannen.	Skjønn i skjønnsretten 16.03.2009

Gausel, Ola Sigve Rygh					og overskjønn i lagmannsretten 08.03.2010. Ikke inngått avtale. Grunnerverv gjennom fellessak med Jernbaneverket.
Ekspropriasjon av grunn til turvei langs dobbeltsporet/ Mariero stasjon, Bertha og May Mariero	19/2 og 19/112	17.09.2009	2145	Påklaget til Fylkesmannen som stadfestet formannskapets vedtak 10.03.2010.	Sak knyttet til eksisterende vei hvor kommunen påberopte rett til medbruk. Grunnerverv gjennom fellessak med Jernbaneverket.
Ekspropriasjon av grunn til turvei, lage forbindelse til dobbeltsporet fra Hindal, Gunnar H. Carlsen	17/1368	23.06.2010	1506	Ikke påklaget til Fylkesmannen.	Har sin bakgrunn i veiarbeider på Hindalsveien. Skjønn i skjønnsretten 05.01.2011. Senere inngått avtale.
Ekspropriasjon av areal til tilkomstvei til turvei rundt Hålandsvatnet, Magnar Tjensvoll	40/25	02.02.2006	2070	Vedtaket påklaget til Fylkesmannen som stadfestet vedtaket om forhåndstiltredelse 01.06.2006. Klage til Kommunal- og regionaldepartementet som stadfestet vedtaket 23.08.2006.	Skjønn fremmet for skjønnsretten, senere trukket. Avtale inngått 12.04.2007.
Ekspropriasjon av grunn til friområde på Boganes, Martin Grøsfjeld	16/197	22.11.2012	2146	Ikke påklaget til Fylkesmannen.	Skjønn rettskraftig etter beslutning i Stavanger tingrett 01.10.2013.
Ekspropriasjon av grunn i Tømmervika, S.Skeie/E.Skeie	5/819 og 5/820	Skeie (Skeie, Thorsen mfl. og Husebø ble behandlet samlet i formannskapsvedtak 15.05.2008)	1471	Fylkesmannen stadfestet formannskapets vedtak 12.01.2009.	Rettskraftig fellesskjønn tiltrådt. Skjønnen ble ikke anket av grunneier.
Ekspropriasjon av grunn i Tømmervika, Thorsen	6/2	15.05.2008	1471	Fylkesmannen stadfestet formannskapets ved-	Fellesskjønn anket av grunneier. Rettskraftig i lag-

mfl.				tak 15.05.2008 i brev av 12.01.2009.	manns-retten.
Ekspropriasjon i Tømmervika, K.B.Husebø/O.Husebø	6/33	15.08.2008	1471	Fylkesmannen stadfestet formannskapets vedtak 15.05.2008 i brev av 12.01.2009.	Fellesskjønn anket av grunneier. Rettskraftig i lagmannsretten.
Ekspropriasjon av grunn ved Karistø	27 grunneiere/takstnummere	20.06.1996 (Behandlet i formannskapet som ett vedtak)	Flere planer	Fylkesmannen har stadfestet kommunens vedtak.	Skjønn i skjønnsretten 07.05.1999 og overskjønn 14.08. 2000 i lagmannsretten. Anket til Høyesteretts kjæremålsutvalg, avviste anken 10.11.2000. Inngått avtale med øvrige grunneiere. Erverv foretatt før Friområdeprosjektet.

Vedlegg 3: Oversikt over ekspropriasjonssaker utenom Friområdeprosjektet – de ti siste årene

Skjønn/Ekspropriasjonssaker

Skjønn – Jåtten Øst	Jnr. 86/00	621	3138
Ekspr. – Jåtten Øst	Jnr. 121/00	621	3139
Gulating - Jåtten Øst	Jnr. 4/02	621	3140
Skjønn - Grødem	Jnr. 137/97	626	3156
Overskjønn – Grødem	Jnr. 5/00	626	3157
Høyesterett – Grødem	Jnr. 133/01	626	3158
Skjønn – Søra Bråde	Jnr. 71/08	725	3819
Tingretten – Søra Bråde	Jnr. 132/08	758	4099
Gulating – Eiane	Jnr. 165/09	758	4100
Høyesterett – Eiane	Jnr. 132/11	758	4101
Skjønn – Jåtten Øst	Jnr. 100/00	623	3141
Skjønn – Jåtten Øst	Jnr. 101/00	623	3142
Skjønn – Jåtten Øst	Jnr. 102/00	623	3143
Skjønn – Jåtten Øst	Jnr. 112/00	623	3144
Skjønn – Jåtten Øst	Jnr. 108/01	623	3145
Skjønn – Jåtten Øst	Jnr. 14/01	623	3146
Gulating – Solasplitten	Jnr. 1/03	695	3503
Skjønn - Molaug	Jnr. 23/04	695	3506
Gulating – Molaug	Jnr. 73/05	695	3505
Høyesterett – Molaug	Jnr. 50/07	695	3504
Skjønn – Kari Hognestad	Jnr. 63/04	659	3300
Gulating – Kari Hognestad	Jnr. 74/05	668	3337
Skjønn – Madla	Jnr. 15/04	689	3457
Skjønn Tore Jåtun	Jnr. 132/03	659	3454
Skjønn – Ormøy	Jnr. 151/06	719	3698
Skjønn – Stasjonsveien 15	Jnr. 87/05	668	3344
Gulating – Stasjonsveien 15	Jnr. 90/06	689	3488

Vedlegg 4: Notat fra Sverre Blandhol

Notat

Til: Rogaland Revisjon AS

Fra: Førsteamanuensis dr. juris og master i psykologi Sverre Blandhol, Palatin AS

Emne: Konfliktutfordringer og konflikthåndtering i anledning Friområdeprosjektet Stavanger kommune

Innledning

I forbindelse med Rogaland Revisjons granskning av grunnervervene til friområdeprosjektet i Stavanger kommune har undertegnede fått i oppdrag å utarbeide et notat om konflikthåndtering i den aktuelle typen saker. Jeg er bedt om å redegjøre for konfliktutfordringer i sakene og hvilke muligheter kommunen har til å håndtere disse konfliktene. Det ligger utenfor mitt oppdrag å ta stilling til de juridiske spørsmål saken reiser.

I arbeidet med notatet har jeg tatt utgangspunkt i tilsendt materiale fra Rogaland Revisjon, samt tilgjengelig informasjon på hjemmesidene til Stavanger kommune. Det har ikke vært nødvendig for dette notatet å gå nærmere inn i de konkrete sakene.

Notatet er bygget opp på følgende måte. Jeg gir først en kort oversikt over relevant teori om konflikter og konfliktutvikling, og stiller deretter opp noen kriterier for god konflikthåndtering. Ut fra dette ser jeg videre på konfliktutfordringer i sakene og kommunens muligheter til å håndtere konfliktene.

Konflikter overfor grunneiere i friområdeprosjektet

Konflikt kan etter en vanlig definisjon forstås som prosessen som begynner når en part opplever at en annen påvirker negativt noe parten bryr seg om. Når kommunen ønsker å sikre friområder, foreligger etter denne definisjonen konflikt med grunneiere, som får rådigheten begrenset eller må avstå grunn. I utgangspunktet er dette en interessekonflikt, men meningsforskjeller, verdier og identitet kan også bli en del av konflikten.

Konflikt er etter en slik forståelse ikke negativt i seg selv. Det er håndtering av konflikten som kan gjøre at den blir negativ og vanskelig.

Det er flere grunner til at konflikter om sikring av friområder kan bli vanskelige. For det første kan selve emnet – regulering og avståelse av fast eiendom – ha en betydning for grunneierne som påvirker oppfatninger og motivasjon i konflikten. Hvis det dreier seg om bolig, landbruk, hytte eller lignende kan det for eieren knytte seg interesser til eiendommen utover det rent økonomiske. Man kan oppleve en tilknytning til eiendommen og det kan være andre personlige verdier knyttet til den. Slike interesser, som ikke nødvendigvis så lett lar seg måle i penger, kan påvirke viljen til å avhende eiendommen og verdsettelsen av den. Og selv når man ser bort fra slike affeksjonsverdier, vil den 2

individuelle økonomiske verdsettelsen av egen eiendom gjerne ligge godt over markedsprisen. Vi mennesker ser ut til å ha en tendens til å være litt konservative og setter mer pris på det vi har enn det vi kan få. I psykologien omtales denne tendensen som «besittelseeffekten». Virkningen av besittelseeffekten er at selv et tilbud til markedspris eller litt over, vil kunne oppfattes som et «skambud», fordi egen verdsettelse ligger høyere.

For det andre kan konflikten bli vanskelig hvis partene har ambisiøse og uforenlige mål, som de står hardt på. Konflikten vil da lett fortone seg som et spill bare den ene kan vinne. Når kommunen har midler til å tvinge igjennom sin løsning (ved ekspropriasjon), vil den annen part – grunneieren – lett kunne oppfatte dette som å bli overkjørt. Eventuelle avtaler inngås under trussel om ekspropriasjon.

Slike konflikter kan lett eskalere. Eskalering vil si at en part tar i bruk hardere virkemidler for å nå sine mål, eller konflikten som helhet intensiveres og forsterkes. Eskalering har flere til dels uheldige konsekvenser. Det kan oppstå psykologiske endringer hos parten, som kan bli mer negativt og fiendtlig innstilt til den andre. Da blir videre samarbeid vanskeligere og nye konflikter oppstår lettere. Konflikten kan spre seg, bli mer absolutt, det oppstår allianser, osv. I grupper kan det oppstå større samhold, fastere organisasjon og tøffere ledere. Det er tegn som tyder på at slike ting har skjedd i denne saken, med medieoppslag, facebook-aksjon, mv. Når konflikten hardner til kan det også oppstå splid internt, fordi ikke alle har sammenfallende interesser eller preferanser når det gjelder konflikten og hvordan den bør føres. En konflikt kan også være koblet til andre konflikter, eller det kan oppstå slike koblinger, som når konflikt mellom grunneiere og kommunen fører til, eller aktualiserer, partipolitisk uenighet i kommunen. En konflikt som har eskalert til et høyt konfliktnivå kan være vanskelig å dempe til et lavere nivå. Effektene av eskalering har gjerne en tendens til å bestå. Det er derfor viktig for god konflikthåndtering å kjenne til og forstå eskaleringsprosessene og hva som kan gjøre for å håndtere dem.

Hva er god konflikthåndtering – vurderingskriteriene

Når man skal vurdere konfliktutfordringer og muligheter for konflikthåndtering, kan det være hensiktsmessig å ta utgangspunkt i følgende seks kriterier:

- ☒ Måloppnåelse
- ☒ Normativ riktighet
- ☒ Transaksjonskostnader
- ☒ Tilfredshet med prosess og utfall
- ☒ Virkninger for partenes relasjon
- ☒ Holdbarheten av løsninger

Sett fra kommunens side vil måloppnåelse handle om hvorvidt og i hvilken utstrekning man når målene som er satt for friområdeprosjektet.

Normativ riktighet handler om hvorvidt resultater og fremgangsmåter er i samsvar med lover og regler.

Med transaksjonskostnader menes blant annet tid, penger og menneskelige ressurser som går med til å håndtere konfliktene; eventuelle ressurser som ødelegges (som kommunens omdømme); tapte muligheter (ressursene kunne vært anvendt annerledes), osv. 3

Tilfredshet med prosess og utfall handler om de menneskelige følelser og oppfatninger rundt konfliktene. Selv om man i en konflikt får gjennomslag i sak, kan man ofte i noen grad ivareta den andre partens behov på en slik måte at den andre parten opplever (en viss) tilfredshet med prosessen. Sentralt i denne sammenheng står begrepet om prosedyral rettferdighet (mer om dette nedenfor).

I den grad partene skal ha noe med hverandre å gjøre i fremtiden, kan slitasje på relasjonen være en viktig kostnad å ta hensyn til. Naboskap, skjøtsel av friområdene, og annet kan være av betydning her.

Holdbarheten av løsninger har dels å gjøre med hvor lojalt partene slutter opp om løsningen av konflikten, dels med i hvilken grad nye konflikter oppstår. Selv om nødvendige vedtak er truffet, kan kommunen være mer eller mindre avhengig av medvirkning fra grunneier for å gjennomføre vedtakene. Vender konfliktene tilbake her, kan man si at løsningen viser seg mindre holdbar.

Konfliktutfordringer

Et prosjekt som friområdeprosjektet forløper i flere faser. Man kan skille mellom en planfase og en gjennomføringsfase. Hvordan kommunen går frem i planfasen kan ha betydning for hvilke konflikter som oppstår i gjennomføringsfasen og hvor vanskelige de blir. Friområdeprosjektet ser ut til å ha budt på konflikter både i planfasen og gjennomføringsfasen. Det er tilfeller der grunneiere har hatt innsigelser i planfasen, som de ikke har fått hensyntatt, og om har kommet opp igjen i gjennomføringsfasen. Konfliktnivået har da blitt høyere under gjennomføringen. Det er ikke gitt at man kan unngå dette. Kommunen vil kunne hevde at når grunneiers innsigelser er avvist i planfasen, er det ikke grunnlag for å ta dem opp igjen på nytt. På den annen side er det verdt å understreke at bevisst konflikthåndtering i planfasen vil kunne ha betydning for hvilke konflikter som oppstår og hvordan de forløper under gjennomføringen. Informasjon, invitasjon til deltakelse og åpenhet for de berørtes perspektiver kan bidra til å skape tilslutning og aksept for prosjektet, jf. nedenfor om prosedyral rettferdighet. Selv om innsigelsene ikke uten videre kan imøtekommes, vil det at partene opplever at de er blitt hørt og tatt på alvor kunne virke positivt inn på den videre prosessen.

Kommunen har hatt som strategi i friområdeprosjektet å sikre friområdene gjennom forhandlinger og frivillige avtaler. Kommunen har likevel i de fleste tilfeller sørget for reguleringsplan som gir hjemmel for ekspropriasjon. Det gir som tidligere nevnt kommunen en sterk posisjon i forhandlingene. Den kanskje mest sentrale utfordringen vil da være at kommunen håndterer denne makten på en konstruktiv måte. Det innebærer blant annet følgende:

- Unngå at forhandlingene utspiller seg som rene posisjonsforhandlinger, som låser seg og utvikler seg til maktkamper.
- Forutse og håndtere eskaleringsprosesser
- Kjenne til og bruke tillitsbyggende virkemidler
- Skille klart mellom forhandlinger og rettslige prosesser, derunder skjønnsaker.
- Være bevisst på faren for at involverte i prosjektet forplikter seg for sterkt til valgte fremgangsmåter og løsninger også når disse viser seg å genere større motstand og/eller problemer enn antatt («overkommitering»).

☒ Håndtere kommunikasjon og informasjon, både internt, overfor berørte parter og interessenter, og i forhold til mediene

Kommunens muligheter til å håndtere konfliktene

Når man som offentlig part i et prosjekt som friområdeprosjektet står overfor en situasjon der det lett kan oppstå vanskelige konflikter, kan det hevdes at man bør være særlig oppmerksom på utfordringene knyttet til konflikthåndteringen og sette i verk passende tiltak som kan ivareta disse utfordringene.

For å få til dette, kan det være grunn til å knytte til seg kompetanse på kommunikasjon og konflikthåndtering ved siden av fagkompetanse innen juss, økonomi, landskapsarkitektur, osv. Det er også viktig å være oppmerksom på de ulike roller kommunen har i konfliktene, som forhandlingspart og ekspropriant, og hvordan disse oppfattes utad. Det kan i den anledning for eksempel være et spørsmål om man bør skille mellom hvem som opptrer i forhandlinger på vegne av kommunen og hvem som opptrer i rettslige prosesser.

For å håndtere konfliktutfordringene er det i det hele tatt viktig at man allerede fra begynnelsen arbeider bevisst med konflikthåndtering. Det innebærer blant annet at man gjennomfører interessentkartlegging, interesseanalyse og sørger for å oppfylle krav til prosedyral rettferdighet. Videre bør kommunen ha et aktivt forhold til kommunikasjon og til prosessdesign.

Interessentkartlegging

Formålet med en interessentkartlegging er å få en oversikt over hvem som kan tenkes å være berørt av eller spille en rolle i en konkret konflikt. Man ser ikke bare etter hvem som konkret er parter, men også etter andre typer interessenter eller aktører, som for eksempel mediene eller andre tredjeparter. Det er ved interessentkartleggingen viktig å se bak hver part og få en oversikt over partens oppbygning (der parten er en organisasjon eller gruppe) og relasjoner.

Ved siden av de ulike avdelinger, fraksjoner og personer internt hos hver part, kunne blant annet følgende interessenter vært identifisert ved en interessentkartlegging: advokatene, mediene, naturvern- og friluftslivsorganisasjoner.

Interessentkartlegging kan brukes til å se for seg ulike scenarier av mulig konfliktutvikling, som grunnlag for utarbeidelse av informasjons- og kommunikasjonsstrategi, og som grunnlag for prosessdesign.

Når det gjelder kommunikasjonsstrategi og prosessdesign, kan det være et spørsmål om kommunen bør legge til rette for en organisering på grunneiersiden tidlig i prosessen. Det kan lette informasjonsarbeidet. Samtidig kan det tjene til å sikre likebehandling og gi aksept for saklig forskjellsbehandling der det er grunnlag for det. En slik organisering av grunneierinteressene kan også føre til at man unngår en mer kampfremmet organisering senere.

Interesseanalyse

Interesseanalyse går ut på å finne frem til hva som er viktig for hver part (interessene), og hvordan disse prioriteres. Poenget er å se bak partenes umiddelbare krav i konfliktsakene, og finne frem til hvorfor partene ønsker det de krever. Ofte kan interesser oppfylles på flere måter, mens krav bare 5

kan oppfylles på en måte. Finner man frem til interessene, vil det derfor være mulig å utvikle flere løsningsmuligheter enn de man ser når man bare forholder seg til kravene. Interesseanalyse er derfor en forutsetning for å kunne nå frem til gode løsninger.

En bedre forståelse av partenes interesser vil også ofte vise at det ikke bare foreligger motstridende, men også sammenfallende og forenlige interesser. Begge parter vil for eksempel gjerne ha sammenfallende interesser når det gjelder å begrense transaksjonskostnadene. Det gjelder også for grunneierne, selv om hovedregelen er at eksproprianten betaler saksomkostninger. Transaksjonskostnadene omfatter som nevnt ovenfor også andre typer omkostninger, som tid og tapte muligheter. Partene kan ha forenlige interesser når det gjelder konkrete tilpasninger og tiltak.

Man kan selvsagt spørre seg i hvilken grad det er rom for forhandlingsløsninger i et prosjekt som friområdeprosjektet. Det kan kanskje lett fremstå som om reguleringsplanen dikterer alle løsninger, slik at det ikke finnes rom for tilpasninger. Slike inntrykk kan imidlertid også skyldes partenes oppfatning av konflikten og tilnærming til den. Det er ikke anledning til å gå detaljert inn på mulighetsrommet i forhandlinger i dette notatet, men det er grunn til å anta at det kan være større muligheter enn det partene umiddelbart antar.

Et annet spørsmål som reiser seg i forlengelsen av dette er hvor store ressurser man skal legge i forhandlinger og konflikthåndtering. Det må skje en avveining mellom effektivitet på den ene siden og ressursbruk til konflikthåndtering på den annen. Konflikthåndtering og forhandlinger slik det skisseres her vil kreve ressurser. Lykkes man med å forhindre eller dempe konflikter, kan imidlertid investeringen kaste av seg i form av lavere transaksjonskostnader senere. Ved siden av prosesskostnadene kan også etterspillet med medieoppslag, granskning, osv regnes til kostnadene ved konflikten i denne saken. Effektiv konflikthåndtering på et tidligere tidspunkt ville trolig vært rimeligere, samtidig som kommunens omdømme på en slik måte kanskje kunne vært bedre ivaretatt.

Prosedural rettferdighet

Prosedural rettferdighet handler om at partene opplever prosedyrer og saksbehandling som rimelige og rettferdige. Det finnes betydelig forskningsmessig belegg for at prosedural rettferdighet motvirker eskalering og fører til gjensidig tilfredsstillende løsninger. Prosedural rettferdighet har sammenheng med at rettslige krav til saksbehandlingen følges (deriblant forvaltningslovens regler og saksbehandlingsregler i spesielle forvaltningslover, som plan- og bygningsloven), men er ikke begrenset til det. Den viktigste forutsetningen for at en part skal oppleve en prosess som rettferdig, er at man opplever at man har hatt reell anledning til å delta i prosessen. Det er den reelle opplevelsen, ikke den formelle adgangen, som teller.

Kommunen kan bidra til å gi grunneierne opplevelse av å delta i prosessen, ved å gi dem stemme i prosessen, å gi dem en opplevelse av at deres perspektiver tas i betraktning og at de får anledning til å delta i utformingen av prosessen. Det er selvsagt viktig både etisk og praktisk at dette i så fall gjøres genuint fra kommunens side, og ikke blir et spill (som lett vil kunne gjennomskues). Har man ingen intensjon om å la den andre parten få influere på prosessen på en slik måte, kan det være bedre å avstå fra slike tiltak. Hvis parten (i dette tilfellet grunneierne) opplever at prosessen er rettferdig, vil det i sin tur kunne føre til at de lettere blir tilfreds med utfallet, blir mer innstilt på å forlike saken, i større grad slutter opp om inngåtte avtaler på lojal måte, og opplever følelser av tillit og samarbeid til den annen part. 6

Litteratur

Det foreligger en rik internasjonal, særlig engelskspråklig, litteratur om konflikthåndtering. Det finnes også enkelte norske verker, særlig kan Jørn Rognes bok *Forhandlinger* (2008) fremheves som en kortfattet og god oversikt over generell forhandlingsteori. På norsk finnes imidlertid få publikasjoner som spesielt tar for seg den aktuelle typen saker. Erling Sandene har skrevet en artikkel om «Ekspropriasjon eller overdragelse og oppgjør etter avtale», som er utgitt i *Heidersskrift til Knut Robberstad* (1969). Kristoffer Aasebø har i nyere tid utgitt «Avtale under trussel om ekspropriasjon: avtalerettslige og forvaltningsrettslige problemstillinger» i *Tidsskrift for Forretningsjus* (2003). Karen Eg Taraldrud har skrevet doktoravhandling om *Skjærgårdsparkavtaler – rettslige spørsmål ved tilblivelsen* (2011). Disse nevnte arbeidene tar imidlertid først og fremst for seg de juridiske spørsmålene. Offentlig grunnerverv har også i andre tilfeller skapt konflikt og vært gjenstand for granskning. Blant annet ble grunnervervene i forbindelse med utbygging av hovedflyplass på Gardermoen gransket i 1996 av et utvalg ledet av Ove Silkoset («Ekstern kvalitetsrevisjon av grunnervervet i Gardermoprojektet. Sluttrapport», Oslo 1996).



Rogaland Revisjon IKS

Lagårdsveien 78
4010 Stavanger

Tlf 40 00 52 00
Faks 51 84 47 99

www.rogaland-revisjon.no